

Sławomir Adamczyk
Jan Czarzasty
Juliusz Gardawski
Piotr Grzebyk
Barbara Surdykowska
Mateusz Szymański

Ku kulturze dialogu

**Geneza
i dzień dzisiejszy
dialogu społecznego
w Polsce**

Redakcja
Juliusz Gardawski
Barbara Surdykowska

Ku kulturze dialogu

Rada Dialogu Społecznego
Instytut Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej KES SGH

Sławomir Adamczyk
Jan Czarzasty
Juliusz Gardawski
Piotr Grzebyk
Barbara Surdykowska
Mateusz Szymański

Ku kulturze dialogu

**Geneza
i dzień dzisiejszy
dialogu społecznego
w Polsce**

Redakcja
Juliusz Gardawski
Barbara Surdykowska

Pamięci Andrzeja Bączkowskiego

Warszawa 2019

Projekt okładki
Qanto Design Anna Antoniszewska

Recenzent
prof. dr hab. Jacek Sroka

Redakcja merytoryczna
Czesława Kliszko

© Copyright by Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. Andrzeja Bączkowskiego – Biuro Rady Dialogu Społecznego, Warszawa 2019

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji,
niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.),
wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

Wydawca



Biuro Rady Dialogu Społecznego
ul. Bolesława Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
tel. 22 380-51-12
e-mail: rds@cpsdialog.gov.pl
www.rds.gov.pl

ISBN 978-83-948081-3-6

Objętość: 18,5 ark. wyd.

Spis treści

Wstęp od redakcji	7
--------------------------------	---

Część I. Teoretyczno-historyczny kontekst instytucji dialogu społecznego (<i>Juliusz Gardawski</i>)	11
--	----

1.1. Wstęp: perspektywa metodologiczna	11
1.2. Kapitał społeczny	35
1.3. Kultura dialogu i kompromisu a kultura obrony racji	38
1.4. Różnorodność kapitalizmu	47
1.5. Uwagi o kulturze ekonomicznej społeczeństwa polskiego ...	51
1.6. Definicje dialogu społecznego i fordowska teoria korporatyizmu	58
1.7. Europejski dialog społeczny w perspektywie historycznej ...	63
1.8. Zakończenie części I: margines dla etosu.	71

Część II. Dialog społeczny w Polsce (<i>Juliusz Gardawski</i>)	73
---	----

2. 1. Kształtowanie i ewolucja polskiego dialogu społecznego w latach 1989–2008	73
2.2. Czy reformowanie gospodarki bez dialogu było zasadne? Wzór wartości elity reformatorskiej	89
2.3. Wczesna faza dialogu: zespoły branżowe, Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym	96
2.4. Dialog społeczny w latach 1994–2001. Okres pierwszej Trójstronnej Komisji	108
2.5. Podsumowanie dialogu społecznego w latach 1994–2001 ...	122
2.6. Okres drugiej Trójstronnej Komisji	131
2.7. Dialog społeczny pod przewodnictwem Jerzego Hausnera (2001–2005)	135
2.8. Dialog społeczny w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i LPR (2005–2007)	158
2.9. Dialog społeczny w okresie władzy koalicji kierowanej przez Platformę Obywatelską	161
2.10. Zakończenie części II	169

Część III. Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce . . .	175
3.1. Autonomiczny pakiet antykryzysowy z 2009 r. i jego implikacje (<i>Jan Czarzasty</i>)	175
3.2. Geneza i funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego. Aspekt prawny (<i>Barbara Surdykowska</i>)	188
3.3. Wyboista droga. Kilka uwag o zaangażowaniu polskich partnerów społecznych we wdrażanie rezultatów europejskiego dialogu społecznego (<i>Sławomir Adamczyk</i>) . . .	210
3.4. Trójstronne zespoły branżowe w Polsce – ewolucja i perspektywy rozwoju (<i>Mateusz Szymański</i>)	226
3.5. Dialog społeczny a rozwój prawa strajkowego w Polsce. Od instytucjonalizacji do policentryczności prawa do strajku (<i>Piotr Grzebyk</i>)	249
3.6. Zakończenie części III (<i>Barbara Surdykowska</i>)	267
Uwagi zamykające monografię (<i>Juliusz Gardawski</i>)	273
Noty o autorach	275

Wstęp od redakcji

Niniejsza publikacja nawiązuje do monografii *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*¹, której przedmiotem były losy instytucji dialogu w Polsce od okresu przełomu ustrojowego w 1989 r. do końca pierwszej dekady XXI w. Obecnie, w dwudziestopięciolecie instytucji dialogu trójstronnego w naszym kraju, chcemy ponownie przyjrzeć się procesowi powstawania i instytucjonalizacji dialogu trójstronnego, wrócić do analiz już raz przeprowadzonych i ponownie poddać je studiom, przy wykorzystaniu nowej wiedzy i zmienionej perspektywy metodologicznej, której poświęcona jest I część monografii („Teoretyczno-historyczny kontekst instytucji dialogu społecznego”), autorstwa Juliusza Gardawskiego. Analizy prowadzone w 2009 r. odnosiły się do schematów interpretacyjnych teorii dialogu i paktów społecznych Anke Hassel² i Franza Traxlera³, obecnie nacisk będzie kładziony na analizę instytucjonalną i wzory kulturowe⁴. Jak sądzimy, dopiero z perspektywy ćwierćwiecza można uchwycić te elementy genezy polskiego dialogu społecznego, które nadały mu względnie trwałą postać.

Część druga („Dialog społeczny w Polsce”), również autorstwa Juliusza Gardawskiego, to retrospektywa historyczna, bazująca na wspomnianej monografii z 2009 r. Głównym przedmiotem zainteresowań będą procesy instytucjonalizacji dialogu społecznego, wprowadzające w kolejnych krokach rozwiązania nadające specyficzny charakter polskiemu dialogowi społecznemu i wytyczające ścieżki jego dalszego funkcjonowania. Procesy te zachodziły w stałej interakcji z całym systemem gospodarczym i zarówno odzwierciedlały cechy tego systemu, jak miały na niego wpływ, a co za tym idzie, miały wpływ na model polskiego ładu społeczno-ekonomicznego (który określane jest terminami „ekonomii politycznej” i „polskiego kapitalizmu”). Dodamy

¹ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

² A. Hassel, *Policies and politics in Social Pacts in Europe*, „European Journal of Industrial Relations” 2009, Vol. 15, No 1.

³ F. Traxler, *Corporatism(s) and pacts: changing functions and structures under rising economic liberalism and declining liberal democracy*, Paper for the workshop on “Social pacts in the EU”, University of Bologna-Forlì, 10–11 October, 2008; także F. Traxler, B. Brandl, V. Glassner, *Pattern Bargaining: An Investigation into its Agency, Context and Evidence*, „British Journal of Industrial Relations” 2008, Vol. 46, No 1.

⁴ Kilka rozdziałów niniejszej monografii można potraktować jako drugie, rozszerzone i zmienione wydanie analogicznych rozdziałów monografii z 2009 r. (są one zaznaczone przypisem „porównaj z J. Gardawski, *Dialog społeczny* ... , op.cit.).

na wstępie, że według analiz prowadzonych przez ekonomistów i socjoekonomistów z SGH polski kapitalizm kieruje się raczej ku modelowi liberalnemu, jednak najlepiej charakteryzuje go metafora patchworku, jego основа jest bowiem mało spójna, dopuszcza różnorodne logiki instytucjonalne (zarówno liberalną jak koordynowaną). W części II szczególne miejsce jest poświęcone wpływowi, jaki na polski dialog społeczny wywarli dwaj przewodniczący Trójstronnej Komisji (określanej skrótem TK, a także terminem „Komisja”), mianowicie Andrzej Bączkowski oraz Jerzy Hausner. Pamięci Ministra Andrzeja Bączkowskiego dedykujemy tę monografię.

Nasza monografia nie ogranicza się do części metodologicznej i historycznej, poświęconej pierwszym piętnastu latom funkcjonowania dialogu, lecz ma część trzecią, zawierającą szereg tekstów, poświęconych procesom, które miały miejsce w dialogu społecznym w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Trzecia część monografii, pod redakcją Barbary Surdykowskiej, rozpoczyna rozdział Jana Czarzastego „Autonomiczny pakiet antykryzysowy z 2009 r. i jego implikacje”. Autor omawia wstępne porozumienie zawarte przez polskich partnerów społecznych w 2009 r., które było wynikiem negocjacji przeprowadzonych w obliczu nadciągającego poważnego kryzysu gospodarczego. Czarzasty wskazuje, że ocena Pakietu nie może być jednoznaczna, ze względu na to, że obawy odnośnie kryzysu spełniły się w niewielkim stopniu oraz że Pakt nie wydał owoców w postaci trwałych zmian w postawach uczestników stosunków pracy.

W drugim rozdziale części III, zatytułowanym „Geneza i funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego. Aspekt prawny”, Barbara Surdykowska przedstawia powstanie nowej instytucji dialogu trójstronnego jaką jest Rada Dialogu Społecznego. Próbuje także dokonać wstępnej oceny funkcjonowania tego ciała wskazując, że liczne instrumenty prawne zawarte w regulacji dotyczącej RDS nie były dotąd wykorzystane przez partnerów społecznych. Zwraca także uwagę na brak trójstronnych stanowisk RDS, które dotyczyłyby kwestii merytorycznych a nie proceduralnych.

W kolejnym rozdziale: „Wyboista droga. Kilka uwag na temat zaangażowania polskich partnerów społecznych we wdrażanie rezultatów europejskiego dialogu społecznego” Sławomir Adamczyk analizuje proces wdrażania w Polsce efektów europejskiego dialogu społecznego. Jak wskazuje autor, dążenie polskich organizacji do wdrażania europejskich porozumień ramowych doprowadziło do pojawienia się dwustronnych (tzn. bez udziału władzy) negocjacji o wymiarze ponadsektorowym. Różnie można oceniać ich skutki. Nie udało się dotychczas wypracować na tyle skutecznych mechanizmów implementacji, aby autonomiczne porozumienia europejskie efektywnie oddziaływały na warunki pracy w Polsce. Sytuację może zmienić zakotwiczenie tych działań w RDS.

W czwartym rozdziale III części Mateusz Szymański analizuje dialog branżowy. W tekście zatytułowanym „Trójstronne zespoły branżowe w Polsce – ewolucja i perspektywy rozwoju” autor wskazuje, że aktorzy tego dialogu powinni w większym stopniu przedstawiać wspólne stanowiska, a nie oczekiwać na działania strony rządowej. Konieczne jest wzmocnienie dialogu autonomicznego, który zmniejszałby presję na działania regulacyjne państwa. Wyjście z pozycji reaktywnych na pozycje proaktywne będzie zaś możliwe w sytuacji wzmocnienia i lepszego dopasowania struktur organizacji biorących udział w dialogu społecznym do struktury gospodarki. Ponadto, konieczne jest uwzględnienie w pracach trójstronnych zespołów branżowych nowych tematów, związanych z szeroko rozumianą transformacją świata pracy. Cenne byłoby również stworzenie dla dialogu odpowiedniego zaplecza eksperckiego.

W rozdziale piątym Piotr Grzebyk podejmuje tematykę strajku: „Dialog społeczny a rozwój prawa strajkowego w Polsce. Od instytucjonalizacji do policentryczności prawa do strajku”. Autor analizuje regulacje dotyczące strajku w polskim porządku prawnym oraz praktykę ich stosowania. Konkluduje, że polskie prawo strajkowe jest przedmiotem krytycznej oceny zarówno partnerów społecznych jak i ekspertów. Szczególnie rażący jest fakt, iż przepisy polskiego prawa pozostają w ewidentnej sprzeczności ze standardami prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim tworzonym w MOP.

Juliusz Gardawski
Barbara Surdykowska

Część I

Teoretyczno-historyczny kontekst instytucji dialogu społecznego

Juliusz Gardawski

I.1. Wstęp: perspektywa metodologiczna

Rozpocznę od krótkiego wskazania perspektyw, w ramach których będę omawiał problematykę dialogu społecznego w Polsce. W dalszej części wstępu poświęcę nieco więcej uwagi zagadnieniu metody badań i założeniom przyjmowanym w ramach poszczególnych podejść badawczych, potrzebne to bowiem będzie dla omówienia problematyki kultury dialogu.

Pierwsza z tych perspektyw odnosi się do metody badania, łączącej tradycję „starego” i „nowego” instytucjonalizmu. Intencją jest dobór takich narzędzi badawczych, które nie podważając wartości teorii racjonalnego wyboru, czyli postrzegania aktorów opisywanego spektaklu w kategoriach modelu człowieka kalkulującego i nastawionego na realizację własnego interesu (*homo oeconomicus*¹), jednocześnie będzie niósł świadomość ograniczeń tej metody, jej specyficznej krótkowzroczności w przypadku motywacji kulturowo determinowanych, odnoszących się do archetypowych pokładów zbiorowej świadomości, a także tych określanych jako „etosowe”. Już w tym miejscu podkreślę, że prowadzenie obserwacji dialogu społecznego i organizacji partnerów społecznych w perspektywie kilkudziesięcioletniej unaocznia banalną prawdę o zmianach struktury i kultury, i wpływie tych zmian na systemy wartości i postawy społeczne, na wzmacnianie lub osłabianie dyspozycji do działań motywowanych wartościami społecznymi – odpowiedzialnością za kraj, gotowością do poświęcania interesów materialnych. Stąd bywają okresy, gdy podejście zgodne ze „starym” instytucjonalizmem lepiej wyjaśnia dominujące postawy, bywa gdy należy położyć nacisk na metody „nowego” instytucjonalizmu. Poświęcę temu tematowi kolejny podrozdział.

¹ Zgodnie z przyjętą konwencją nie odmieniam tego rzeczownika.

Druga perspektywa dotyczy nurtu wielości kapitalizmu (*varieties of capitalism, diversity of capitalism*), które skupiają się na problematyce specyfik ustrojów rynkowych czy, jak się niekiedy pisze w nurcie porównawczej ekonomii politycznej, konkretnych „ekonomii politycznych” (w takim ujęciu pojęcie to pod wieloma względami jest synonimem „systemu społeczno-ekonomicznego”, a także kładzie nacisk na wymiar władzy). Otóż badania różnorodności ekonomii politycznych i towarzyszących im kultur dowodzą, że stanowią one zróżnicowany grunt z punktu widzenia możliwości powstawania i rozwijania się społeczeństwa obywatelskiego, kultury dialogu i deliberacji, obecności i roli instytucji korporacyjnych itd.

Chcę dodać kilka słów o metodzie pracy przy dwóch pierwszych częściach monografii. Nie piszę historii polskiego dialogu społecznego, powstały już takie opracowania i z pewnością kolejni badacze podejmą się systematycznego omówienia tej instytucji². Bardzo dokładne kalendarium jest opracowywane w raportach departamentu dialogu społecznego ministerstwa, w domenie którego znajdują się stosunki pracy. Moje opracowanie ma w większym stopniu charakter eseistyczny niż systematyczny, co daje mi możliwość przekazania czytelnikom obrazu bardziej subiektywnego a niekiedy nawet intuicyjnego. Wybieram także w bogatej historii instytucji okresy i postaci o większym, w moim przekonaniu, znaczeniu dla ukształtowania polskiego dialogu społecznego, pomijając inne.

1.1.1. Między „starym” a „nowym” instytucjonalizmem

Debatując nad instytucją dialogu społecznego (a więc dialogu w trójkącie praca – kapitał – rząd, lub tylko praca – rząd, jak było przed rokiem 2000.) należy rozpocząć od przygotowania odpowiednich narzędzi w postaci systemów pojęć, którymi będzie „oświecany” przedmiot badań. Każdy z tych systemów wydobywa z przedmiotu pewne płaszczyzny, zarazem pozostawiając obszar cienia, w którym mieszczą się aspekty przedmiotu umykające danym narzędziom. Stąd znaczenie stosowania metody triangulacyjnej – wielu różnorodnych narzędzi, nawet ryzykując, że wynik badań będzie mniej spójny, niż przy użyciu tylko jednego zestawu narzędzi.

Pod względem metody wykorzystanej w badaniu dialogu społecznego, niniejsza publikacja mieści się na pograniczu „nowego” i „starego” instytu-

² B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001; J. Męcina, *Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy. Między zasadami a realiami*, MPiPS, Warszawa 2009; J. Męcina, *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*, Oficyna Wyd. ASPRA, Warszawa 2010; W. Misztal, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wyd. UMCS, Lublin 2011; J. Sroka, *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw – raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, MPiPS, Warszawa 2009.

cyjonalizmu, chociaż do nich nie ogranicza się³. Skupia się głównie w trzech perspektywach: po pierwsze, na interesach i „maksymalizacji użyteczności”, które są poddawane racjonalnej kalkulacji przez aktorów zaangażowanych w proces dialogu społecznego (zgodnie z weberowskim rozumieniem pojęcia „racjonalność”), po drugie na rekonstrukcji zinternalizowanych kulturowych wzorów wartości, zwłaszcza związanych z etosem demokracji deliberatywnej oraz kulturą dialogu, i po trzecie na warstwie archetypowej, determinowanej przez indywidualnie i zbiorowo przeżywane kompleksy (na ile pozwoliły na to wywiady i rozmowy prowadzone w czasie obserwacji uczestniczącej).

Proponowane tu podejście odnosi się, po pierwsze, do socjologii racjonalnego wyboru Jamesa Colemana, który umieszcza pierwiastek racjonalnego wyboru w kontekście socjologicznych schematów interpretacyjnych. Jak wskazuje poniższy cytat, racjonalność mierzona jest przez Colemana w kategoriach czysto ekonomicznych, jako dochód, który przynosi transakcja, zaś układem odniesienia jest teoria kosztów transakcyjnych⁴.

Po drugie, podejście nawiązuje do „nowej socjologii ekonomicznej” w jej humanistycznym ujęciu, opracowanym przez Marka Granovettera i Richarda Swedberga⁵ oraz do klasycznej socjoekonomii, kojarzonej z nazwiskiem Etzioniego. Odwołuję się tu do propozycji Amitaia Etzioniego z lat 80. XX w., który interpretował działania aktora jako determinowane jednocześnie przez własny interes i kalkulację (*JA*) oraz przez zinternalizowaną przez aktora motywację społeczną (*MY*)⁶. Etzioni kładł nacisk na poczucie

³ Kontynuuję tym samym pracę, którą rozpoczęliśmy we dwóch z prof. Ryszardem Rackim, łącząc w ramach jednej analizy teoretyczno-empirycznej perspektywę ekonomiczną i socjologiczną, modernizacyjną i dywergencyjną (o czy piszę w kolejnym podrozdziale).

⁴ It is possible to formulate the principal's problem as a special case of the general paradigm of rational action, that is, a problem of maximizing utility (or interests, the term I used here) subject of certain constraints. A body of work has recently developed in economics that poises the problem in this way. (Pomijam zamieszczone tu przez Colemana odnośniki bibliograficzne – J. G.) The problem (of rational action – J.G.) is specified as follows, in its simplest form: A product is produced as a function of the agent's work effort and of random disturbances. The principal's net income is the value of the product minus the policing costs and the compensation he must pay to the agent. The agent utility increases with the compensation he receives but decreases with his work effort. The agent's work effort, in turn, is an increasing function of the level of policing (In a more general formulation the level of policing may also affect directly the agent's utility.) The principal's utility increases with his net income. His task, then, is to set the levels of policing and compensation in such a way as to maximize his utility, given that the agent forth work effort so as to maximize his own utility.” J. S. Coleman, *Fuondation of Social Theory*, The Belknap Press, Cambrige–London, 1990, p. 152–153.

⁵ M. Granovetter, R. Swedberg, *Introduction* [in:] *The sociology economic life*, Westview Press, San Francisco–Oxford 1992.

⁶ A. Etzioni, *The Case for a Multiple-Utility Conception*, „Economics and Philosophy”, 1986, Vol. 2; A. Etzioni, *The Moral Dimension: Toward a New Economics*, The Free Press, New York–London–Toronto–Sydney–Singapore 1988; A. Etzioni, *Aktywne społeczeństwo*, tłum. S. Burdziej, Zakład Wydawniczy Nomos, Warszawa: 2012.

obowiązku, które nie da się wyjaśnić przez egoistyczny interes (nazwał to, w ślad za Jeremim Benthamem, wymiarem „deontologicznym”, od greckiego terminu *déon* – obowiązek). Z punktu widzenia naszego tematu kluczowe jest więc poczucie odpowiedzialności i zaufania, a także wartości kojarzonych z kulturą kompromisu. Pozostawię na uboczu dyskusję wokół nieudanych prób, jakie Etzioni podjął konstruując nowy paradygmat *JA/MY*⁷.

W tym samym aspekcie przedmiotu badań zwrócić się także ku archetypowej warstwie polskiej świadomości zbiorowej, której analiza wiązała się z dorobkiem Janusza Hryniewicza i jego badaniami organizacji oraz kluczowego w jego twórczości syndromu folwarku. Jego koncepcja wielopokoleniowej i wielowiekowej transmisji wzorów kulturowych jest krytykowana, i to w odniesieniu do pewnych jego tez zasadnie, za determinizm kulturowy⁸, tym niemniej badając w długim okresie instytucję dialogu społecznego, nie tylko na poziomie Trójstronnej Komisji, lecz także na poziomie regionalnym⁹ i branżowym, a także porównując na podstawie literatury praktykę dialogowania w Polsce i w krajach Europy Zachodniej (Skandynawia, Europa kontynentalna), trudno nie dostrzec przydatności schematu zaproponowanego przez Hryniewicza. Analizy empiryczne kultury organizacyjnej, prowadzone w zespole SGH przez Jana Czarzastego na reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie pracujących mieszkańców Polski również potwierdzają, chociaż „z pewnymi zastrzeżeniami” tezy Hryniewicza¹⁰.

Przy tym nie ma mowy o jakiejś stałej proporcji w rozłożeniu akcentów między narzędziami „starego” i „nowego” instytucjonalizmu. W warstwie wprost danych działań, zdaje się dominować pragmatyczna kalkulacja, oczywiście przy ograniczeniach instytucjonalnych, natomiast słabo dostrzegalny jest wymiar archetypowy, a także etosowy, motywy moralne, dyktowane przez poczucie słuszności i obowiązku, lojalność i zaufanie. Uczestnicy dialogu, którzy kierowali się etosem – mimo małej liczebności – byli niczym sól w chlebie dialogu społecznego. Przy tym orientacja etosowa, podobnie jak pragmatyczna, nie była trwałym atrybutem poszczególnych uczestników dialogu.

Przyjmując perspektywę „nowego” instytucjonalizmu kładzie się nacisk na kategorię racjonalnego wyboru. Dostarcza ona ważnej i obecnie rozpowszechnionej metody interpretacji działań społecznych, jest jednak także

⁷ A. Etzioni, *Toward a New Socio-Economic Paradigm*, “Socio-Economic Review”, Vol. 1, No. 1, 2003, s. 105–118.

⁸ T. Zarycki, *Modernizacja kulturowa i psychologiczna jako ideologia inteligentnej hegemonii*; file:///C:/Users/Admin/Downloads/02_Zarycki%20(2).pdf, tekst z 2012 r. (dostęp wrzesień 2019).

⁹ W 2013 r. uczestniczyłem w pracach zespołu powołanego przy Związku Rzemiosła Polskiego i kierowanego przez Izabelę Opęchowską, która prowadziła szkolenia, a także badania we wszystkich polskich Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego.

¹⁰ J. Czarzasty, *Warunki pracy i kultura organizacyjna*, [w:] J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

doktryną ontologiczną, redukującą model człowieka działającego do podmiotu kalkulującego racjonalnie, tzn. dobierającego środki, które mają służyć w stopniu optymalnym realizacji założonego celu. Geneza tej teorii, a właściwie szerokiego nurtu teorii, może być wyjaśniana przez odniesienie do dorobku Maxa Webera, wedle którego jest ona pokłosiem procesu racjonalizacji wszystkich aspektów życia społecznego w warunkach współczesnego (nowoczesnego) kapitalizmu. Sam Weber pozostawił rozbudowaną typologię działań. Nie jest ona wprawdzie, według jego intencji, ułożonym ewolucyjnie ciągiem typów działań wykształconych w procesie historycznym, niemniej możemy je analitycznie uporządkować w postać takiego właśnie ciągu. Dla naszych celów przytoczę ją w uproszczeniu: a) działania celowo racjonalne (poddaje się racjonalnemu namysłowi zarówno środki wiodące do celu, jak same cele); b) działania wartościowo racjonalne (dobiera się środki jak poprzednio, jednak same cele są kulturowo zdefiniowane, dyktowane przez systemy wartości i w mniejszym stopniu poddawane racjonalnej kontroli); c) działania tradycyjne (zarówno cele jak środki są determinowane przez tradycję i jako takie poddawane w niewielkim stopniu racjonalnej kontroli); d) działania afektywne (cele są determinowane przez emocje). Otóż teoria racjonalnego wyboru zakłada, że przedmiotem systematycznych badań mogą być działania, odnośnie których zakładamy ich celowo racjonalne przesłanki. Teoria nie zakłada racjonalności wszystkich działań, jednak wyraża pośrednio lub wprost przeświadczenie, że tylko takie działania mogą być systematycznie badane oraz że one właśnie dominują społecznie. Dobitnie wyraził to Gary S. Becker pisząc, że na wysokim poziomie ogólności można zakładać racjonalność działań społecznych i analizować je przy wykorzystaniu kategorii ekonomicznych, bowiem działania motywowane tradycyjnie (a więc i kulturowo) oraz emocjonalnie zanikają w masie działań racjonalnych¹¹.

Nie muszę dodawać, że przyjęcie aksjomatu racjonalnego *homo oeconomicus* niezwykle upraszcza proces badawczy, oznacza bowiem, że „w ostatniej instancji” należy uchwycić interes wymierny materialnie, którym kieruje się jednostka lub zbiorowość, tak jak ujął to w cytowanym fragmencie James Coleman. Można w konsekwencji pominąć pytania o kulturowe i społeczne, strukturalne determinanty motywacji, które tym samym staną się analogiem „czarnej skrzynki” (zwracał na to uwagę francuski socjolog Raymond Boudon). U zarania ekonomii klasycznej David Ricardo budował swoje dedukcyjne konstrukcje wychodząc z prostego założenia, że celem przedsiębiorców jest maksymalizacja zysku, celem robotników maksymalizacja zarobków, celem posiadaczy ziemskich maksymalizacja renty gruntowej. Trudno temu zaprzeczyć, problem pojawia się wówczas, gdy motywacje społeczne

¹¹ S.G. Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990.

redukuje się wyłącznie do takich założeń i interpretuje się zachowania aktorów w złożonym środowisku społecznym i kulturowym.

Różnica między „starym” i „nowym” instytucjonalizmem polega na tym, że pierwszy kładzie zasadniczy nacisk na społeczne i kulturowe wyznaczniki działania, przesuwając na drugi plan specyficzny, indywidualny interes podmiotu działającego, podczas gdy „nowy” instytucjonalizm czerpie sporo z podejścia ekonomicznego i łączy wpływ instytucji z intencjonalnym działaniem, nastawionym na preferencje ekonomiczne („maksymalizacja użyteczności”, „interes”). W rezultacie można wskazać trzy modele człowieka działającego, odpowiadające wyróżnionym podejściom: po pierwsze, „człowiek społeczny”, którego motywacje są w dominującym zakresie (choć nie bezwyjątkowo) determinowane przez kontekst społeczny i kulturowy, który odpowiada „staremu” instytucjonalizmowi; po drugie, ułożony na przeciwległym biegunie „człowiek ekonomiczny” (*homo oeconomicus*), maksymalizujący użyteczność, kalkulujący, który odpowiada ekonomii i po trzecie, człowiek odpowiadający „nowemu” instytucjonalizmowi, czyli kalkulujący i maksymalizujący użyteczność, ale w warunkach ograniczeń wynikających z kontekstu instytucji społecznych, czyli „człowiek ekonomiczno-społeczny”. Klasyfikacja ta nawiązuje do propozycji autorstwa Witolda Morawskiego¹².

Uwaga na marginesie: ewolucja instytucjonalizmu

Rozszerzę poniżej wątek, który już poruszyłem, ze względu na złożoność realnych motywacji partnerów dialogu społecznego, którego działania często wyjaśnia się przez dedukowanie motywacji z założonego z góry przez badacza ich materialnego interesu.

Na „stary” instytucjonalizm składał się przede wszystkim amerykański ekonomiczny instytucjonalizm końca XIX i początku XX w. (Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley Clair Mitchell), którego korzenie wiązały się, m.in. z socjologizmem Émila Durkheima. Instytucjonalizm ten był, mimo wewnętrznego zróżnicowania, skupiony na wskazywaniu zależności działań społecznych od zasad, norm, tradycji, struktury instytucjonalnej i kulturowej, w mniejszym stopniu kładł nacisk na działania intencjonalne kierowane interesem materialnym i nie wynikające z wpływu kultury i struktury. Jednostka ludzka w ujęciu modelowym przypomina tu wykonawcę danej z góry partytury, który nadaje wprawdzie utworowi własne piętno, ale zasadniczy efekt zależy od tej partytury. W sporze między „agencją” (działaniami sprawczymi) a „strukturą” (szeroko rozumianymi instytucjami i wartościami, determinującymi działania) „stary” instytucjonalizm był raczej po stronie struktury. W książce o wyobraźni socjologicznej klarownie ujął to C. Wright Mills, który sformułował pytania socjologiczne właśnie w duchu takiego

¹² W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2000.

podejścia badawczego: „jakie typy ludzi przeważają w tym społeczeństwie i w tym okresie? Jakie będą przeważać w przyszłości? W jaki sposób są one dobierane i kształtowane, jakie cechy są wywalane i tłumione, jak ludzie są uwrażliwiani i otepiani? Jakie odmiany »natury ludzkiej« ujawniają się w postępowaniu i charakterze ludzi, których obserwujemy w tym społeczeństwie i w tym okresie? I jakie jest znaczenie dla »natury ludzkiej« każdej poszczegółnej cechy badanej przez nas społeczeństwa?”¹³

Trudno wytyczać ostre cezury, lecz „stary” instytucjonalizm ustąpił mniej więcej w połowie lat 40. XX w. okresowi, który można określić jako względnie „nieinstytucjonalny” w naukach społecznych. Gdy „stary” instytucjonalizm różnił się zasadniczo od ekonomii neoklasycznej, skupiającej się na celowych, racjonalnych działaniach aktorów indywidualnych i zbiorowych w imię maksymalizacji użyteczności, to okres „nieinstytucjonalny” miał tendencje do powrotu ku tej właśnie tradycji ekonomicznej i sprowadzania motywów działania do celów materialnych. Wartości kulturowe i instytucje ustąpiły miejsca preferencjom materialistycznym. Gdy pytania o uniwersalne cechy natury ludzkiej były raczej obce „staremu” instytucjonalizmowi, obecnie powróciły i znalazły odpowiedź w koncepcji ahistorycznych cech racjonalnie działającego *homo oeconomicus*. Warto w tym miejscu przytoczyć zwulgaryzowaną interpretację koncepcji Marksa i Engelsa, że byt kształtuje świadomość – liczy się „w ostatniej instancji” stosunek do środków produkcji, do posiadania w znaczeniu ekonomicznym. Z tego punktu widzenia zarówno instytucje społeczne jak wartości kulturowe są wtórne wobec ekonomicznej „bazy” społecznej. Na tym samym gruncie kształtują się idee modernizacyjne, zgodnie z którymi to zmiany w szeroko rozumianej bazie ekonomicznej (tzn. obejmujące zarówno aspekt finansowy, technologiczny, organizacyjny i związany z kapitałem ludzkim – wykształceniem) odgrywają zasadniczą rolę w rozwoju ekonomiczno-społecznym. Z tego wynika optymizm tej wersji marksizmu, a także doktryn modernizacyjnych, zgodnie z którymi to zmiany w ekonomicznej bazie mogą – stosunkowo łatwo – doprowadzić do zmian instytucjonalno-kulturowych i utrwalić je (o czym piszę jeszcze w dalszej części niniejszego wstępu).

Począwszy od połowy lat 70. XX w. rozpoczął się stopniowy renesans instytucjonalizmu w wielu dziedzinach nauk społecznych. Nie był to powrót do „starego” instytucjonalizmu lecz polegał na ukształtowaniu się nowego paradygmatu łączącego analizę instytucjonalną z niektórymi metodologicznymi założeniami, rozwiniętymi w okresie dominacji podejścia „nieinstytucjonalnego”. „Nowy” instytucjonalizm akceptował zasadnicze cechy modelu *homo oeconomicus*, lecz przy założeniu ograniczonej racjonalności i ograniczenia wyborów przez instytucje (stąd wspominamy powyżej termin „człowiek

¹³ C. Wright Mills, *Wyobrażenia socjologiczne*, PWN, Warszawa 2007, s. 54.

ekonomiczno-społeczny”). Pozwoliło to na stosowanie właśnie teorii racjonalnego wyboru, operowanie modelami formalnymi, wykorzystanie teorii gier, łączenie instytucjonalnych ograniczeń (reguł gry) z interesami graczy.

Obok „nowego” instytucjonalizmu istnieje nurt, który określimy tu mianem „humanistycznego” (ze względu na rolę „czynnika humanistycznego” nie dającego się sprowadzać do motywacji materialnych – powtarzając za Znanieckim). Potrzeba rozszerzenia perspektywy dotyczy zwłaszcza stosunków przemysłowych i dialogu społecznego, na które rzutują, między innymi, nierówno rozłożone w różnych społeczeństwach zasoby kapitału społecznego. Stąd waga wkładu „nowej” socjologii ekonomicznej, która wprowadza „socjologiczną perspektywę dla zjawisk ekonomicznych” (Neil J. Smelser i Richard Swedberg¹⁴) i wskazuje, że „zjawiska ekonomiczne należy rozumieć w odniesieniu do mechanizmów społecznych, które je ułatwiają, kształtują i utrwalają” (Guillén i in.¹⁵ za Talmud¹⁶). Z punktu widzenia Jensa Beckerta i Wolfganga Sreecka „ryunki i działania gospodarcze można zrozumieć tylko wtedy, gdy są ujmowane jako struktury społeczne i działania społeczne – to znaczy zakorzenione w stosunkach społecznych, które pierwotnie nie zostały stworzone do celów gospodarczych, lecz wchodzą w skład systemu wspólnych wartości i interesów, wśród których ekonomiczna efektywność jest jedną z wielu (wartości i interesów – J.G.)”¹⁷.

W początkowym okresie istnienia „nowej” socjologii ekonomicznej Mark Granovetter i Richard Swedberg przyjęli trzy główne założenia: 1) działania gospodarcze są formą działania społecznego; 2) działania gospodarcze są osadzone społecznie; 3) instytucje gospodarcze są konstruktami społecznymi. Pod tym względem, jak pisał Beckert¹⁸ gospodarka jest „relacyjną przestrzenią społeczną stworzoną przez kultury, wspólnoty moralne, areny działań politycznych, praktyki instytucjonalne oraz podzielanymi i często wzmacnianymi ramami poznawczymi”.

Humanistyczny trend w „nowej” socjologii ekonomicznej pozwala na rozszerzenie zakresu analizy motywacji. Powtórzmy raz jeszcze – perspektywa ekonomiczna nakazuje definiować człowieka jako jednostkę podejmu-

¹⁴ N.J. Smelser, R. Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton Oxford, New York 2005, s. 3.

¹⁵ M. Guillén R., Collins P., England, M. Meyer., *The revival of economic sociology*, [in:] M. Guillén, R. Collins, P. England, M. Meyer (eds.), *The New Economic Sociology Developments in an Emerging Field*, Russell Sage Foundation, New York 2005.

¹⁶ I. Talmud, *Economic sociology*, Sociopedia.isa., 2013.

¹⁷ M. Granovetter, R. Swedberg, *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Westview Press 1992, p. 29.

¹⁸ J. Beckert, *The Great Transformation of Embeddedness: Karl Polanyi and the New Economic Sociology*, MPIfG Discussion Paper 07/1, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, January 2007.

jąca racjonalne decyzje (choć jest to racjonalność ograniczona) i dążącą do realizacji własnych interesów, chociaż przy instytucjonalnych ograniczeniach. Są to idealizacje niezbędne do formalizacji i tworzenia modeli. James Coleman starał się wykazać, że większość postaw społecznych można interpretować w kategoriach racjonalnego działania intencjonalnie maksymalizującego użyteczność (łącznie z zaufaniem i altruizmem), o krok dalej poszedł w swoim „imperializmie ekonomicznym” Gary S. Becker¹⁹, ale badania laboratoryjne dają niejednoznaczne wyniki²⁰ (szerzej na ten temat Gardawski, Rapacki: 2019²¹). Z jednej strony ujawniono istnienie altruistycznych motywów niezależnych od interesów, a nawet utrudniających ich realizację²², z drugiej potwierdzono dominację motywacji nastawionej na maksymalizację użyteczności. W analizach należy korzystać z dwóch perspektyw: zarówno z perspektywy racjonalnego wyboru i towarzyszącego mu założenia dążącego do własnego interesu podmiotu kalkulującego (pamiętając o jego ograniczeniach), ale z drugiej z perspektywy wskazującej na interwencję archetypów i zinternalizowanych wartości kulturowych, które nie dają się wywodzić z interesu. Inaczej ujmując, należy oświetlać przedmiot badań odrębnie z obu perspektyw, tzn. w punkcie wyjścia założyć, że obserwowani aktorzy posiadają jednoznaczne preferencje w postaci utrzymania i zwiększenia władzy w organizacji, maksymalizacji osobistych korzyści materialnych, wzmocnienie przetargowej pozycji organizacji, którą reprezentują, skutecznego lobbowania wzmocniającego pozycję w organizacji itp. Tak zarysowane cele są poddane racjonalnej kalkulacji (podejście celowo-racjonalne). Obok tego założenia przyjąć należy założenie kładące nacisk na motywacje, które za Weberem określić można jako wartościowo-racjonalne, tradycyjne i emocjonalne. Zarysowane postawy i motywacje są przedstawione jako typy idealne, są one także rozdzielone analitycznie, podczas gdy występują one łącznie.

Ze względu na przedmiot naszych analiz – dialog społeczny, przedstawimy poniżej dwa problemy: odnoszący się do kultury problem kapitału społecznego z naciskiem położonym na zaufanie, a następnie problem różnicowania kapitalizmu pod kątem instytucji dialogu społecznego, z uwzględnieniem specyfiki kapitalizmu polskiego.

¹⁹ G.S. Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990.

²⁰ D. Kahneman, P. Slovic, A. Tversky A. (eds.), *Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge University Press, New York 1982.

²¹ J. Gardawski, R. Rapacki, *Comparative capitalism*, [in:] R. Rapacki (eds.) *Diversity of Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe*, Routledge, Milton Park 2019.

²² D. Kahneman, J.L. Knetsch, R.H. Thaler, *Fairness and the assumption of economics*, *The Journal of Business*, 59(4), 1986, p. 285–300.

1.1.2. Kształtowanie instytucji i zmiana instytucjonalna

Jednym z kluczowych problemów empirycznych, któremu poświęcone były badania dialogu społecznego przez zespół socjoekonomistów z SGH w pierwszej dekadzie lat 2000. było ukształtowanie i zmiana instytucji dialogu społecznego na poziomie krajowym. W trakcie wcześniejszych badań prowadziliśmy analizy instytucjonalne skupione raczej na czynnikach stabilizujących i na trwaniu instytucji, w późniejszym okresie interesowały nas głównie procesy wprowadzania nowych instytucji i zmiany instytucjonalnej.

Systemy koherentne to takie, w których występuje spójny układ instytucji politycznych, finansowych, odnoszących się do stosunków przemysłowych itd.²³ Inaczej mówiąc, przyjmuje się w tej perspektywie, że bywają skoordynowane łądy instytucjonalne, w których poszczególne instytucje są do siebie „dopasowane”, mogą być też sytuacje, gdy utrzymuje się brak koherencji i mamy wówczas do czynienia z układami w większym czy mniejszym stopniu niespójnymi. Może być więc tak, że instytucje polityczne mają inną „logikę” niż instytucje ekonomiczne i instytucje związane ze stosunkami przemysłowymi i rynkiem pracy. W tym kontekście można mówić o deficycie efektywności instytucjonalnej²⁴, a także o „patchworkowym” kapitalizmie.

Tezy o spójności instytucjonalnej i efektywności instytucji mogą być interpretowane w duchu funkcjonalizmu i wówczas zakłada się, że systemy dążą do równowagi i instytucje niespójne z dominującą logiką są z czasem eliminowane. Jak pisał Zbigniew Staniek, tak właśnie instytucje bywają ujmowane w koncepcjach ekonomicznych, wiążących efektywność systemu instytucjonalnego z równowagą instytucjonalną²⁵. Pojęcie spójności instytucjonalnej powinno być jednak uzupełnione o ujęcie inspirowane przez nową socjologię ekonomiczną czy ewolucyjną ekonomię, które łagodzą wymóg harmonizacji instytucji wewnątrz systemu, a nawet mogą ten wymóg uchylać. Niemniej należy za Witoldem Morawskim zwrócić uwagę w duchu nowej ekonomii instytucjonalnej na interesy, które instytucja pozwala zaspokoić: „w dłuższym przedziale czasowym szanse akceptacji mają tylko te instytucje, które będą oferować więcej nagród niż kar ważnym funkcjonalnie jednostkom i grupom”²⁶.

²³ Szerzej o tym patrz: R. Rapacki, J. Gardawski, *Istota i najważniejsze cechy kapitalizmu patchworkowego w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] R. Rapacki, *Kapitalizm patchworkowy w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, PWE, Warszawa 2019 (w druku).

²⁴ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka, Polityka*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1997, s. 20–22.

²⁵ Z. Staniek, *Uwarunkowania i wyznaczniki efektywności systemu instytucjonalnego*, [w:] W. Pacho (red.), *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, Of. Wyd. SGH, Warszawa 2005; Z. Staniek, *Zróżnicowanie ekonomii instytucjonalnej*, maszynopis prezentowany na seminarium „Dylematy metodologiczne”, SGH, maj 2007.

²⁶ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna...* op. cit., s. 16.

Drugie z pojęć kluczowych w omawianym tu kontekście to komplementarność instytucji. Odwołam się do propozycji Ryszarda Rapackiego, wyrażonej w kategoriach nowej ekonomii instytucjonalnej. Zgodnie z tym ujęciem, pojęcie komplementarności instytucjonalnej odnosi się do takiego związku między dwiema lub więcej instytucjami, który – po pierwsze – oznacza, że ich działanie ukierunkowane jest na wspólne (podobne) cele i pozwala zwiększyć stopień ich realizacji (sprawność instytucji) oraz – po drugie – wyzwala synergię dodatnią, przejawiającą się w poprawie efektywności działania każdej z tych instytucji. Z kolei eliminacja jednej z tych instytucji pociągnie za sobą ryzyko obniżenia efektywności działania innej (innych) instytucji.

Analiza zjawiska „komplementarność instytucjonalna” wymaga uzupełnień socjologicznych, przede wszystkim wskazania układu instytucjonalnego, którego składnikami są komplementarne instytucje. Ten wymóg wiąże się z tezą metodologiczną humanistycznej socjologii ekonomicznej, zgodnie z którą instytucje są osadzone w całościowym (holistycznym) kontekście społecznym. Obecnie zazwyczaj kontekst ten jest opisywany za pomocą pojęcia sieci, podczas gdy w niedalekiej przeszłości starano się opisywać relacje spajające takie całości w języku cybernetycznym (cybernetyka społeczna). Poszczególne instytucje są powiązane ze swoim szerokim kontekstem, niekiedy z całym systemem danej ekonomii politycznej, niekiedy z jej fragmentem, jeśli system nie jest spójny, lecz zawiera autonomiczne podsystemy, jak w układzie hybrydowym czy patchworkowym, o czym piszę w kolejnym podrozdziale. Stąd instytucje komplementarne mogą dawać różnorodne efekty (pozytywne lub negatywne) w stosunku do innych instytucji i do innych wymiarów analitycznych (ekonomicznych, strukturalnych, politycznych, kulturowych i innych). Nasze podejście nakazuje branie pod uwagę szerokiego kontekstu instytucjonalny, oświetlania przedmiotu badań reflektorami różnych dyscyplin nauk społecznych.

Dodamy, że komplementarność nie musi zakładać ekonomicznej efektywności. Jak pisał Morawski, „może ona raczej wyjaśnić dlaczego niedostatecznie optymalne rozwiązania bywają trwałe oraz w jaki sposób podtrzymywane są specyficzne instytucje (...) gdy obecne są, lub nieobecne inne specyficzne instytucje”²⁷.

Zmiana instytucjonalna

Stanisław Mazur następująco pisze o różnicach między głównymi koncepcjami inicjowania instytucji i zmiany intencjonalnej: „w sferze rozważań nad źródłami i specyfiką zmian instytucjonalnych można wyodrębnić dwa zasadnicze porządki wyjaśniania, tj. konstruktywistyczny i ewolucyjny. Pierwszy z nich utrzymuje, że instytucje są intencjonalnymi regułami kon-

²⁷ Ibidem.

struowanymi i modyfikowanymi przez aktorów społecznych dla osiągnięcia celów, które uznają oni za ważne. (...). Drugi uosabia m.in. poglądy Hayeka, w szczególności te dotyczące porządku spontanicznego, pojmowanego jako efekt działań autonomicznych jednostek (...). Hayek uważa, podobnie jak Popper, że instytucje społeczne są bardziej produktem ewolucyjnej zmiany i adaptacji niż wynikiem intencjonalnego działania. Niemniej dopuszcza on możliwość ich funkcjonalnie rozumianej modyfikacji (...)"²⁸. Mazur, powołując się na Raymonda Boudona, pisze, że ten socjolog, „uznając zachowania ludzkie za celowe, nie podziela jednak przekonania klasycznej teorii ekonomii o racjonalnym modelu działania (...). Wychodzi bowiem z założenia, że działania ludzkie są często kształtowane przez tradycję i przyzwyczajenia, a jednostki poruszają się w określonym systemie interakcji, kierując się posiadaną wiedzą, skłonnością do ryzyka, typem cech osobowościowych oraz swoją biografią”. Działania autonomicznych jednostek „mogą prowadzić do zaistnienia efektów społecznych odmiennych lub przeciwstawnych do tych, których osiągnięcie było intencją tych jednostek (...). Zdumne okazało się (...) założenie na temat zdolności do (...) plastycznego przeobrażania rzeczywistości społecznej oraz przeświadczenie o uniwersalności rozwiązań zaczerpniętych z odmiennych porządków instytucjonalnych i kulturowych. (...) Wszelka ewolucja, zarówno kulturowa, jak i biologiczna, jest procesem nieustannej adaptacji do niedających się przewidzieć zdarzeń, do przypadkowych okoliczności, których nie można było odgadnąć”²⁹. Rozwinę ten wątek: wprowadzanie nowej instytucji, która ma wypełniać założoną z góry funkcję, może tylko częściowo spełniać oczekiwania, właśnie dlatego, że nie da się w pełni przewidzieć ani reakcji otoczenia, ani też reakcji samej instytucji, gdy już powstanie, czy raczej należałoby powiedzieć jednostek i zbiorowości zaangażowanych w podtrzymywanie i ewentualne rozwijanie instytucji. Pojawienie się instytucji kreuje nową sieć zależności z otoczeniem, a także otoczenie to uzależnia od siebie instytucję, może modyfikować w różnym stopniu samą instytucję. Przewidywanie tego stanu jest możliwe tylko przy optymistycznym założeniu, że wszystkie jednostki i zbiorowości będą zachowywały się racjonalnie (wedle przyjętych kryteriów racjonalności), a więc będzie można w trakcie analizy zakładać postępowanie aktorów według zasad racjonalnego wyboru, tworzyć modele (w tym formalne), stosować reguły teorii gier itp. Doświadczenie badań instytucji społecznych dowodzi ograniczoności takiego założenia, zwłaszcza biorąc pod uwagę teorię motywacji Maxa Webera (obecność motywów zorientowanych na wartości kulturowe, a także tradycyjnych i emocjonalnych). Czy więc wiara w możliwość tworzenia instytucji, które będą funkcjonowały dokładnie

²⁸ S. Mazur, *Zmiana instytucjonalna*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 24–25 (2–3), s. 41.

²⁹ *Ibidem*, s. 42.

zgodnie z zamierzeniami twórców jest nieprawdziwa? Oczywiście tak, jednak tylko pod bardzo rygorystycznym warunkiem, że konstrukt będzie dokładnie odpowiadał planowi. Potoczne doświadczenie wskazuje, że możliwe są w tym względzie działania skuteczne, rzecz w tym, że ta skuteczność jest stopniowalna. Możemy na ten problem spojrzeć pod ogólnym kątem przewidywalności – uznaje się zwykle, jak np. Charles Tilly, że przewidywanie przyszłego stanu rzeczy na wysokim poziomie abstrakcji i toczących zmian głębokich w skali „makro” jest stratą czasu³⁰, natomiast przewidywanie stanu rzeczy odnośnie pewnych regularnych trendów jest zajęciem efektywnym, chociaż ostateczny stan rzeczy, jaki ma nastąpić w rezultacie zmiany, jest zawsze obciążony pewnym stopniem niepewności³¹.

Spośród wielu dodatkowych kwestii szeroko omówionych w literaturze a związanych z tematem wprowadzania i zmiany instytucji, zwrócę uwagę na dwie: po pierwsze, na warunki ułatwiające wprowadzenie instytucji i po drugie, strategie otoczenia wobec nowych instytucji. Warunki ułatwiające odnoszą się do wielu wymiarów kontekstu – w przypadku naszego tematu ograniczę się do typu ustroju kapitalistycznego (odpowiedniego systemu instytucjonalnego) oraz dominujących wzorów szeroko rozumianych wartości kulturowych.

I.2. Wczesna faza dialogu: zespoły branżowe, Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym³²

Projekty instytucjonalizacji dialogu i dialog branżowy

W 1991 r. pojawiało się szereg propozycji społecznego porozumienia – doraźnego lub długookresowego, wysuwanych przez różne podmioty: „Solidarność” proponowała zorganizowanie następnych obrad „Okrągłego Stołu” poświęconych sprawom społeczno-gospodarczym, „Solidarność Pracy” postulowała zawarcie porozumienia w celu wprowadzenia korekt do programu Balcerowicza, Unia Demokratyczna przedstawiła koncepcję „Paktu dla Polski”, w której pojawiały się wątki dawnych projektów Jacka Kuronia (proponowano prowadzenie wielostopniowych negocjacji na szczeblu centralnym, regionalnym, lokalnym i w końcu zakładowym).

Przypomnijmy w tym miejscu diagnozy badaczy krakowskich odnośnie sytuacji gospodarczej w początkach gospodarki rynkowej. Po „łagodnej agonii” autorytarnego socjalizmu pojawiła się „systemowa próżnia”, mianowicie rozpadły się struktury dawnego systemu, ale nie wyłoniły się

³⁰ Ch. Tilly, *To Explain Political Processes*, „American Journal of Sociology” May 1995.

³¹ A. Portes, *Economic Sociology. A Systematic Inquiry*, Princeton University Press, Princeton 2010.

³² Porównaj: J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 137–139.

siły społeczne, które mogłyby w krótkim czasie stworzyć struktury nowego systemu. Przyjęte regulacje dawały swoiste *vacatio legis*, w trakcie którego elementy dotychczasowego systemu społecznego nie zniknęły, lecz rozluźniły się łączące je więzi. Brak takiej więzi (struktury) powodował, że nie było mechanizmu niwelującego skutki dysfunkcji powstających wewnątrz poszczególnych podsystemów. Te wnioski, rozpatrzone pod kątem analiz instytucjonalnych, skłaniają obecnie do kilku uwag – rozpadanie dawnych struktur zarządzania gospodarką towarzyszyły skomplikowane procesy społeczne o różnokierunkowych orientacjach. Z jednej strony miał miejsce proces, który można określić mianem rugowania dotychczasowej warstwy menedżerów przedsiębiorstw państwowych „rękoma” samorządu pracowniczego, co okresowo wzmacniało samorządy (Jerzy Wratny nazwał to „pyrrusowym zwycięstwem”³³). Z drugiej jednak strony decyzje elity reformatorskiej zmierzały do szybkiego „oczyszczenia pola instytucjonalnego” dla rozwiązań zgodnych z modelem liberalnej gospodarki rynkowej, co oznaczało zmianę modelu przedsiębiorstwa i wyrugowanie samorządów pracowniczych. „Solidarność” zaakceptowała ideę tworzenia liberalnej gospodarki, szybko też pojawiły się koncepcje powszechnego uwłaszczenia obywatelskiego. Jak już pisałem, wywoływało to głęboką frustrację w etosowej grupie liderów samorządu pracowniczego, która, jako jedyna z niewielu w środowisku przemysłowym, składała się z ludzi nie tylko świadomych rezygnacji z idei pierwszej „Solidarności” (w tym idei tworzenia ustroju samorządowego przedsiębiorstw), lecz także krytycznych wobec tego procesu; im jednak odebrano już wówczas wpływ na zmiany instytucjonalne w sferze społeczno-gospodarczej, podobnie jak takiego wpływu nie miała „Solidarność ‘80”.

Zaniechanie wraz z powołaniem rządu Tadeusza Mazowieckiego dialogu społecznego ujawniło brak tej instytucji w czasie narastania społecznych konfliktów. Elita reformatorów podchodziła, ogólnie biorąc, z rezerwą do świata pracy, zwłaszcza do organizacji pracowniczych, które uważano za ekonomicznie nieodpowiedzialne, roszczeniowe³⁴. Stąd podjęcie negocjacji społecznych było wymuszone przez pracowniczy bunt, a przy tym, co bardzo ważne, ten bunt został uznany za usprawiedliwiony przez Jacka Kuronia.

Wysoka fala protestów, rozpoczętych jeszcze w okresie rządów Jana Olszewskiego i trwających w czasie rządów Hanny Suchockiej, była wywołana

³³ J. Wratny, *Fenomen partycypacji pracowniczey w nurcie przemian stosunków pracy*, Wydawnictwo Beck, Warszawa 2019.

³⁴ Chcę przypomnieć czytelnikom, że rozszerzone dwutomowe wydanie podręcznika ekonomii Samuelsona i Nordhousa zawiera rozdział poświęcony neoklasycczej analizie związków zawodowych, dowodzący, że rodzą one nieuchronnie nierównowagę ekonomiczną i są – mówiąc wprost – gospodarczo szkodliwe. Ten podręcznik był do niedawna, a niekiedy jeszcze jest, ważnym źródłem wiedzy na studiach ekonomicznych.

przez perspektywę restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, prowadzonych poza plecami świata pracy. „Solidarność”, była w sytuacji złożonej. Tadeusz Kowalik pisał w tamtym okresie (1992), że był to dla związku moment przełomowy: „po raz ostatni »Solidarność« – ale już raczej w osobach jej przywódców, przy rosnącym sprzeciwie członków i szeregowych działaczy – postanowiła osłaniać program rządowy podczas fali strajków (latem 1991 r. – J.G.). Zdystansowała się nie tylko od zjednoczonego frontu innych central związkowych popierających strajk, ale i od samych strajkujących”³⁵. To spowodowało, że „Solidarność” z pewnym opóźnieniem objęła ster protestów środowisk pracowniczych, nadal spontanicznie wybuchających. Elita związkowa, popierająca przejście do gospodarki rynkowej, a także popierająca rząd Jana Olszewskiego, zorientowała się, że koszty reformy stają się trudne do uniesienia przez świat pracy i zdecydowała się zwinąć „parasol ochronny” znad rządu, a co za tym idzie, usytuowała związek w roli organizacji krystalizującej robotnicze żądania. To doprowadziło do obustronnego podjęcia przez elitę związku i przez ministra Jerzego Kropiwnickiego, inicjatywy powoływania zespołów do spraw restrukturyzacji branż. Porozumienie „Solidarności” z rządem Olszewskiego było ważnym, a przy tym obecnie nieco zapomnianym wydarzeniem, które otworzyło drogę branżowemu dialogowi społecznemu w Polsce. Porozumienie, które nie zostało wówczas oficjalnie opublikowane, zakładało skomplikowaną drogę rozpoczynania sporów zbiorowych (była ona tak złożona, że kompletna procedura odbyła się tylko w jednym przypadku). Ogółem zgodnie z procedurą wszczęto kilkanaście sporów. Okazało się jednak, że zespoły mogą pełnić funkcję dodatkową, mianowicie stać się forum negocjacji branżowych. Wejście z rządem w spór na mocy porozumienia pozwalało na organizowanie trójstronnych zespołów branżowych. Tryb powstawania większości zespołów był następujący³⁶. Pierwszym impulsem było ogłoszenie przez rząd projektu restrukturyzacji branży, który związki zawodowe uznawały z reguły za nie respektujący w dostatecznym stopniu interesów pracowniczych. Branżowa sekcja „Solidarności” otrzymywała wówczas zgodę prezydium Komisji Krajowej na rozpoczęcie sporu zbiorowego z mocy wspomnianego porozumienia, wyznaczano związkowych przedstawicieli i przystępowano do negocjacji. Było jednak oczywiste, że rozmowy i ewentualny przyszły kompromis powinny obejmować wszystkie (a przynajmniej główne) organizacje związkowe, działające w branży. Zapraszano więc do negocjacji odpowiednie federacje OPZZ i inne centrale związkowe. W ten właśnie sposób powstał branżowy zespół do spraw restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa,

³⁵ T. Kowalik, *Pakt o przedsiębiorstwie a nowy ład ekonomiczny*, „Przegląd Społeczny”, nr 7, listopad 1992.

³⁶ W tej monografii więcej na ten temat pisze M. Szymański w rozdziale *Trójstronne zespoły branżowe w Polsce – ewolucja i perspektywy rozwoju*.

PKP, przemysłu azbestowego, energetyki itd. Głównym przedmiotem negocjacji były osłony socjalne, towarzyszące prywatyzacji. Zespoły te „powstawały bez konkretnej podstawy prawnej – na mocy decyzji kolejnych ministrów pracy, w wyniku ustaleń z prowadzonych często przez wiele miesięcy spotkań strony rządowej z partnerami społecznymi (czasami jako efekt rozstrzygnięcia sporu z rządem). Do 2002 r. zespoły w większości działały w sposób luźno sformalizowany – na podstawie własnych regulaminów i harmonogramów prac oraz terminarzy spotkań”³⁷.

Zespoły były „poligonami” dialogu społecznego, tam poznawali się negocjatorzy reprezentujący poszczególne centrale związkowe, przedstawiciele jedynej wówczas organizacji pracodawców, składającej się w 1992 r. wyłącznie z menedżerów przedsiębiorstw państwowych (Konfederacji Pracodawców Polskich) oraz negocjatorzy ze strony rządowej. Zespoły stały się enklawami dla debat dotyczących polityk sektorowych, które były względnie wolne od polityki. Były one jednak niewątpliwie rezyduami dawnych socjalistycznych korporacji, których celem była, m.in., eksternalizacja kosztów restrukturyzacji i obciążanie nimi budżetu.

Praktyka gospodarcza zaczynała nabierać pewnych cech korporacyjnych, co mogło rodzić pytanie o ewentualne przekształcenia modelu polskiego kapitalizmu potencjalnie odchodzącego od spójnego, liberalnego projektu Leszka Balcerowicza. Zespoły branżowe miały wprawdzie charakter doraźny, jednak oznaczały, że różne ekonomiczno-zawodowe grupy interesu dochodzą do głosu, zaś raz zinstytucjonalizowane i wykształcające swoje elity, będą starały się bronić swoich pozycji i prawa do negocjowania w imię interesu branżowego.

1.2.1. Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym w Trakcie Przekształcania³⁸

Zespoły branżowe, tworzone od przypadku do przypadku i słabo sformalizowane, nie rozwiązały problemu restrukturyzacji przedsiębiorstw sektora państwowego. W kraju podniosła się fala strajków, w które był nieustannie zaangażowany rząd, chociaż głosił, że nie on jest stroną konfliktu na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw. W tej sytuacji Jacek Kuroń wysunął propozycję przeprowadzenia negocjacji trójstronnych i zawarcia paktu na poziomie gospodarki narodowej, dotyczącego prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, minimum socjalnego i uregulowania szeregu kwestii, które wywołały mechanizmy rynkowe.

³⁷ *Raport na temat funkcjonowania trójstronnych zespołów branżowych*, MPiPS, Warszawa 2003.

³⁸ Porównaj: J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 139–144.

Rola Jacka Kuronia

Tu potrzebny jest komentarz odnośnie postawy projektodawcy Paktu. W sporze, jaki toczył się w 1989 r. w Komisji Krajowej „Solidarności”, Jacek Kuroń nie wsparł etosowej grupy liderów samorządu pracowniczego czy prób przeniesienia do Polski projektu ESOP³⁹. Zgadzał się wówczas z tymi, którzy uznali, że instytucja samorządu pracowniczego, pełniąca faktycznie rolę swego rodzaju rady nadzorczej, lecz bez odpowiedzialności materialnej, ponadto ograniczająca możliwość zwalniania pracowników, byłaby dysfunkcyjna w gospodarce rynkowej. Jacek Kuroń należał do najbardziej konsekwentnych zwolenników szokowej terapii, zdecydowanie popierał Leszka Balcerowicza i Jeffreya Sachsa⁴⁰.

Jacek Kuroń był osobą o olbrzymim autorytecie – jeżeli głosił pogląd w ważnej społecznie kwestii społecznej, to jego zdanie miało wysoką wiarygodność. Pogodzenia się Jacka Kuronia z liberalną krytyką samorządności pracowniczego, wyłączenie tej instytucji z modelu Samorządnej Rzeczypospolitej, wzmacniało nurt przeciwników partycypacji pracowniczego. Było to bolesne zwłaszcza dla etosowej grupy działaczy związanych z podziemną Solidarnością, którzy przez trudne lata 80. umieli bronić partycypacji.

Po kilkunastu miesiącach od decyzji z jesieni 1989 r. Jacek Kuroń potrafił przyznać, że się pomylił i że należało zbudować mechanizmy negocjacji między światem pracy a rodzącym się systemem kapitalistycznym. Było to w czasie, gdy większość ludzi bliskich mu politycznie trwale porzuciła koncepcje dialogu społecznego ze związkami zawodowymi i samorządnością pracowniczą, z przymrużeniem oka mówiąc o tych, „którzy pochylają się z troską nad losem ludu pracującego”. To określenie słyszałem wówczas wielokrotnie z ust reformatorów, podobnie jak propozycję, by już nie używać terminu „klasa robotnicza”, lecz „pracownicy”. Otóż Kuroń już na przełomie lat 1990 i 1991 należał do tych nielicznych członków elity reformatorskiej, którzy zorientowali się, jak wysoki koszt pociąga narzucenie ówczesnej klasie robotniczej roli „wielkiego niemowy”. Kuroń, który miał w elicie reformatorskiej wciąż wysoki autorytet, zainicjował w 1992 r. – w czasie najwyższej po 1989 r. fali strajków – prace nad „Paktem o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania” i nad powołaniem w Polsce instytucji dialogu społecznego. 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 r. w imię wydobywania kraju z dramatycznie ciężkiej sytuacji ekono-

³⁹ Szerzej o tym piszę w *Wierność i zdrada*, [w:] Kuroń. Przewodnik Krytyki Politycznej, Wydaw. Krytyki Politycznej, Warszawa 2014.

⁴⁰ J. Kuczyński, *Solidarność i władzy. Dziennik 1989–1993*, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk 2010, s.12.

micznej. 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.

Stosunek związków zawodowych do idei Paktu

Początkowo stosunek związków zawodowych do podjęcia negocjacji nad Paktem był nieufny, dla związków zawodowych nie były jasne intencje rządu. Zwłaszcza „Solidarność” miała już doświadczenie podniesienia przez rząd cen nośników energii i próby wywołania ogólnopolskiego strajku w styczniu 1992 r., była także zaangażowana w wiele akcji protestacyjnych. Rozpoczęcie negocjacji przez kierownictwo związku mogło być odczytane w jej gremiach kierowniczych i wśród członków jako dowód rezygnacji z form czynnego protestu, zdrady klasy pracującej. Istniało podejrzenie, tym razem szczególnie silne w radykalnych związkach zawodowych („Solidarność ‘80”), iż inicjatywa rządu ma charakter taktyczny, jej celem jest jedynie zahamowanie fali protestów (mimo tych obaw „Solidarność ‘80” początkowo przyjęła zaproszenie do negocjacji). Późniejszy bieg wydarzeń świadczył, że obawy związków zawodowych nie były uzasadnione. Jacek Kuroń, *spiritus movens* prac nad paktem miał niewątpliwie na celu stworzenie instytucji trwałego porozumienia i zmiany modelu polskiej gospodarki rynkowej, chciał przeorientować Polskę ku modelowi bliższemu Koordynowanej Gospodarce Rynkowej (jeżeli użyję terminu wprowadzonego przez Halla i Soskicego), jednak pozycja Jacka Kuronia była wówczas niedostatecznie silna, aby wpłynąć na zmianę modelu polskiej gospodarki rynkowej.

Stosunek przedstawicieli administracji państwowej do idei Paktu

Koncepcja Paktu była także krytykowana przez niektórych członków administracji rządowej, którzy uważali, że negocjacje mogą doprowadzić do pojawienia się kolejnych roszczeń, do powstania wspólnej platformy menedżerów sektora państwowego i związkowców, wysuwających żądania wobec budżetu. Były to więc argumenty zbieżne z wysuwanymi przez środowiska liberalne. Obawiano się, że związki zawodowe będą wymagały zwiększenia udziału w budżecie wydatków socjalnych a pracodawcy niższych podatków. Jeden z wysokich przedstawicieli Ministerstwa Finansów powiedział, że związki i pracodawcy będą chcieli znaleźć „populistyczny wspólny mianownik”.

Stosunek środowisk liberalnych do idei Paktu

Janusz Lewandowski, czołowy ideolog gdańskich liberałów pisał w artykule opublikowanym w 1994 r. niezwykle dobitnie o stosunku jego formacji ideologicznej do paktów społecznych: „Sednem paktu są koncesje i przywileje, które mają okupić pokój społeczny i przyzwolenie za zmiany. W Polsce kończy się to powiększeniem materialnych i niematerialnych przy-

wilejów 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 wysoka⁴¹.

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”.

Tryb pracy nad Paktem

Po okresie kilkumiesięcznej debaty publicznej, rząd skierował we wrześniu 1992 r. zaproszenia do większości zarejestrowanych organizacji, grupujących przedsiębiorców oraz do większości związków zawodowych (otrzymał je, m.in. Business Centre Club, z tym że zaproszenia nie przyjął). Dwie organizacje związkowe: „Solidarność ‘80” i „Kontra” przyjęły zaproszenie, jednak zrezygnowały z udziału w negocjacjach. Ostatecznie w negocjacjach uczestniczyła, ze strony pracodawców Konfederacja Pracodawców Polskich, zrzeszająca w owym czasie nieomal wyłącznie pracodawców państwowych, natomiast ze strony związków zawodowych „Solidarność”, OPZZ i siedem mniejszych central, z których większość należała wcześniej (a nawet, jak mi mówiono, niektóre należały równoległe) do OPZZ, co było efektem bujnego rozwoju pluralizmu związkowego we wczesnych latach 90.⁴²

Chcę zwrócić uwagę na postawę przewodniczącego BCC, który reprezentując rodzący się prywatny sektor polskiej gospodarki nie rozpoczął negocjacji, te bowiem oficjalnie dotyczyły „restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych”. Jak można sądzić, obawiał się, że uczestnictwo w negocjacjach może go obligować do przyjęcia jakiś zobowiązań w imieniu firm, które zgromadził w swojej organizacji. Okazało się z czasem, że utrudniło to jego organizacji wejście do Trójstronnej Komisji, powołanej w 1994 r.

Negocjacje przebiegały sprawnie, mimo konieczności odrębnego prowadzenia rozmów z poszczególnymi związkami zawodowymi. Wymienię niektóre z czynników, które ułatwiły negocjacje. Przede wszystkim negocjacje miały doprowadzić do opracowania takiego modelu własnościowych przekształceń przedsiębiorstw państwowych, na które byłoby społeczne przy-

⁴¹ J. Lewandowski, *Potrzeba strategii gospodarczej*, „Przegląd Polityczny”, jesień 1994, nr 25, s. 46.

⁴² FZZ Pracowników PKP, KZZ Energetyków, PZZ Dozoru Górniczego „Kadra”, ZZ Inżynierów i Techników, ZZ Maszynistów Kolejowych w Polsce, ZZ Komunikacji Miejskiej, ZZ Przemysłu Elektromaszynowego.

zwolenie. Związkowcy przystępując do negocjacji wiedzieli z góry, że mogą liczyć na znaczące materialne „rekompensaty” dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw. Po drugie, konflikt między związkami „Solidarnością” a OPZZ doprowadził do konieczności prowadzenie odrębnych obrad z każdym z tych związków. W tej sytuacji pozostałe siedem mniejszych central związkowych, uczestniczących w obradach, także negocjowało odrębnie. Okazało się, wbrew niektórym obawom, że taki tryb negocjowania ułatwia a nie utrudnia osiągnięcie porozumień. Po trzecie, negocjatorami ze strony rządowej byli kompetentni urzędnicy ze szczebla departamentów, Konfederację Pracodawców Polskich reprezentowali sprawni menedżerowie, związki zawodowe nie delegowały przewodniczących lecz liderów zajmujących niższy szczebel w hierarchii. Również ten czynnik był wspominany jako sprzyjający usprawnieniu negocjacji.

Efektom obrad było stosunkowo szybkie zakończenie negocjacji (nastąpiło ono jeszcze przed końcem 1992 r.). Pakt o przedsiębiorstwie podpisano w lutym 1993 r. w trzech wersjach, osobno z „Solidarnością”, z OPZZ i z grupą siedmiu mniejszych central.

Pakt został podpisany w lutym 1993 r. Zacytuję jego treść za informacją wziętą ze strony „Dialog społeczny” MRPiPS: „Pakt zawiera uzgodnione między partnerami społecznymi założenia aktów prawnych dotyczących procesu i instrumentów prywatyzacji, restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz spraw socjalnych. Objęcie porozumieniem społecznym rozwiązań regulujących sytuację przedsiębiorstw państwowych i ich pracowników w okresie dochodzenia do gospodarki rynkowej miało zwiększyć społeczną akceptację zakresu i sposobu dokonywanych przekształceń oraz ich przyspieszenie (...). Wobec braku w ustawodawstwie polskim przepisów dotyczących kryteriów reprezentatywności związków zawodowych, propozycję negocjacyjną złożono piętnastu największym ogólnokrajowym związkom zawodowym. Nie utworzyły one jednak wspólnej reprezentacji i negocjacje były prowadzone odrębnie z NSZZ „Solidarność” i z pozostałymi związkami zawodowymi w ramach stolików związkowych. Rozpoczęty w październiku 1992 r. dialog toczył się równoległe w trzech zespołach roboczych: restrukturyzacji finansowej, prywatyzacyjnym i spraw socjalnych (...). Do najważniejszych postanowień Paktu zaliczyć należy: 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; (...) uzgodnienie nowelizacji działów X i XI Kodeksu pracy (możliwość szerszego stosowania układów zbiorowych, wzmocnienie ochrony zdrowia pracowników). (...) Pakt przewidywał także różne – trójstronne lub dwustronne – mechanizmy

kontroli wdrażania i funkcjonowania przyjętych w nim uzgodnień. Zasadnicze znaczenie miał zapis przewidujący utworzenie Trójstronnej Komisji, której zadaniem miało być monitorowanie procesów gospodarczych i podstawowych proporcji makroekonomicznych”.

Stosunek związków zawodowych do wyniku paktu

Z punktu widzenia preferencji związkowych negocjacje zakończyły się sukcesem. Związki kładły bowiem nacisk na interesy pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw, na udziały w majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw, które miały trafić do ich rąk, a także na udział reprezentantów załóg w organach zarządzających prywatyzowanych przedsiębiorstw. W trakcie negocjacji Paktu rozważano koncepcję wprowadzenia „dyrektora pracowniczego”, którą ostatecznie strona związkowa („Solidarność”) wymusiła na rządzie, jednak zapis ten nie został zrealizowany. W treści paktów podpisanych z centralami związkowymi były charakterystyczne różnice: „O ile w protokole podpisanym przez NSZZ ‘Solidarność’ w sposób jednoznaczny wyrażono aprobatę dla prywatyzacji jako ‘ważnego elementu reformy gospodarki’, to w protokole podpisanym przez OPZZ na czoło wysunięto tezę o potrzebie ‘przewycięzenie kryzysu gospodarczego i wypracowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego’, co może być zrozumiane jako wyraz przekonania o możliwości osiągnięcia sformułowanych celów przy zachowaniu *status quo* przedsiębiorstw państwowych”⁴³.

Krytycy związków zawodowych podkreślali, że pominięto ogół polskich pracowników, zwłaszcza osoby zatrudnione w sferze budżetowej. Również wśród związkowców notowano wówczas głosy krytyczne. Przedstawiciele grupy etosowej liderów samorządu pracowniczego mieli jeszcze wówczas plany, by udziały pracownicze przekształcić w jakąś formę funduszu powierniczego, wspierał ich w tym przewodniczący „Solidarności”, jak jednak wynikało z jego późniejszych relacji, komisje zakładowe „Solidarności” były temu przeciwne.

Idea powołania instytucji dialogu

Wśród postanowień Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym znalazł się zapis o rozpoczęciu w Polsce zinstytucjonalizowanego na poziomie krajowym dialogu trójstronnego. Zadaniem odpowiedniej instytucji miało być monitorowanie procesów gospodarczych i podstawowych proporcji makroekonomicznych, formułowanie pod adresem rządu opinii i wniosków dotyczących priorytetów polityki gospodarczej i społecznej (polityki płac i zatrudnienia w sferze budżetowej, polityki świadczeń socjalnych, instrumentów polityki płac, kształtowanie relacji konsumpcji do inwestycji i struktury

⁴³ W. Piotrowski, *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym a potrzeba zmiany ustroju pracy w Polsce*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 1993, s. 5.

konsumpcji). Nie rozpoczęto jednak wówczas jeszcze debaty nad przyszłym kształtem tej instytucji.

Podpisanie Paktu nie spowodowało szybkich przemian. Nacisk jego sygnatariuszy – „Solidarności” i OPZZ – doprowadził wkrótce do uchwalenia wotum nieufności wobec rządu. W rezultacie zostały spowolnione prace legislacyjne nad ustawami, które miały wprowadzić w życie zapisy paktu. Ponadto na szereg miesięcy został rozwiązany Parlament. Nowy lewicowy rząd, który powstał w wyniku kolejnych wyborów, nie chciał zaakceptować wszystkich przygotowanych w pakiecie ustaw, jego intencją była zmiana uzgodnionej wcześniej nowelizacji ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. To spowodowało, że „Solidarność” podjęła akcje protestacyjne. Równolegle OPZZ rozpoczął zabiegi, aby zwiększyć pulę akcji preferencyjnych, przysługujących pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Treść Paktu a realne regulacje

Charakteryzując Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym należy odróżnić wynegocjowaną treść od jego realizacji. Treść może sugerować zmianę instytucjonalną modelu polskiego kapitalizmu w kierunku ładu odpowiadającego społecznej gospodarce rynkowej czy koordynowanej gospodarce rynkowej. Tego obawiali się ekonomiści o orientacji liberalnej. W wymiarze mikroekonomicznym sugerować mogło taką drogę przekazanie stosunkowo hojnych udziałów własnościowych w ręce załóg prywatyzowanych przedsiębiorstw, ułatwienia w leasingu pracowniczym (który jeszcze w okresie negocjacji Paktu był traktowany jako droga ku własności kolektywnej, spółdzielczej), powołanie delegowanego przez załogi „dyrektora pracowniczego” i nadanie załogom kompetencji w zakresie wyboru drogi prywatyzacji (w horyzoncie półrocznym). W wymiarze makroekonomicznym – powołanie Trójstronnej Komisji ds. społeczno-gospodarczych o znaczących kompetencjach. Gdyby Pakt przyniósł takie konsekwencje, jakie przewidywano w kręgach liberalnych, zwłaszcza gdyby prawodawca nadał Trójstronnej Komisji kompetencje istotnie ograniczające działanie mechanizmów rynkowych i odpowiednio znaczące ekonomicznie kompetencje branżowym grupom nacisku, to nastąpiłby zwrot ku modelowi koordynowanej gospodarki rynkowej. Przeciwnicy i sceptycy mocno podkreślali ryzyko „szerzenia się populizmu”, takie obawy formułował zarówno Gdańsk, jak Kraków, gdzie szczególnie obawiano się ewentualnego utrudnienia wychodzenia kraju z kryzysu, w którym wciąż tkwił. Wskazuje to, że brano tam za dobrą monetę zapowiedź pełnej realizacji zapowiedzi związanych z Paktem. Zmianę modelu aprobowali z kolei badacze o orientacji socjaldemokratycznej (mam na uwadze intelektualistów związanych z ówczesną Unią Pracy, nie zaś elitę SdRP).

Stało się jednak inaczej, regulacje paktowe zostały w dużym stopniu „przykrojone”, na ile to było praktycznie możliwe do modelu liberalnego.

Jak było już zaznaczone w części wstępnej monografii, systemy koherentne to takie, w których występuje spójny układ instytucji wchodzących w skład różnorodnych podsystemów; mogą być jednak sytuacje, gdy utrzymuje się brak koherencji i mamy wówczas do czynienia z układami w większym czy mniejszym stopniu niespójnymi, deficytowymi pod względem efektywności instytucjonalnej. Jak pisałem, nowa socjologia ekonomiczna łagodzi wymóg harmonizacji instytucji wewnątrz systemu, a nawet niekiedy ten wymóg uchyla, chociaż podkreślałem za Witoldem Morawskim, że „w dłuższym przedziale czasowym szanse akceptacji mają tylko te instytucje, które będą oferować więcej nagród niż kar ważnym funkcjonalnie jednostkom i grupom”. Kolejna kwestia to zróżnicowanie modeli kapitalizmu pod kątem ich sprzyjania bądź niepewnym instytucjom społecznym, takim jak właśnie partycypacja społeczna i obywatelska, i zinstytucjonalizowany dialog społeczny. Odnośnie wzorów kulturowych odwołuję się do kategorii „adekwatności kulturowej”, tzn. zgodności kultury instytucji z dominującą kulturą danego społeczeństwa. Tu pojawia się zagadnienie ewentualnych strategii ulegania, kreatywnego przystosowania i różnych form odrzucania przeszczepu (począwszy od buntu, kończąc na fasadowej akceptacji (szerzej o tym piszę w podrozdziale o kształtowaniu instytucji i zmianie instytucjonalnej).

Analizując pod tym kątem praktyczne regulacje wprowadzone dzięki Paktowi można wskazać na modyfikacje ustaleń. Pracownicze udziały własnościowe nie posłużyły do stworzenia swego rodzaju funduszu powierniczego, który uczyniłby z załogi, via związki zawodowe, podmiotu realnej współwłasności przedsiębiorstwa (dodam, że ostatnim politykiem, który rozważał taki scenariusz, był wicepremier Pawlak w okresie drugiego rządu Tuska); Departament Prywatyzacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw ówczesnego Ministerstwa Przekształceń Własnościowych uniemożliwił w latach 90. przekształcanie leasingu pracowniczego we własność spółdzielczą, podobnie jak instytucja dyrektora pracowniczego nie została upowszechniona. Dokonano przekształceń własnościowych, których wspólnym mianownikiem była komercjalizacja polegająca na wyprowadzeniu przedsiębiorstw spod rygorów ustawy o przedsiębiorstwie państwowym z 1981 r., a więc nastąpiła likwidacja instytucji samorządu pracowniczego i partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Rząd Hanny Suchockiej zwlekał z powołaniem Trójstronnej Komisji ds. społeczno-gospodarczych, która została powołana rok po wejściu w życie Paktu.

Niedopuszczenie do rozwinięcia zapisów Paktu w kierunku gospodarki koordynowanej odpowiadało interesom większości zaangażowanych aktorów społecznych oraz panującej wówczas ideologii gospodarczej, zorientowanej liberalnie. Spotkały się, z jednej strony, indywidualistyczne postawy pracowników, ich niezbyt wysoki zasób kapitału społecznego, zwłaszcza typu *bridging* (pomostowego) i utrzymujące się, stosunkowo wysokie

choć ograniczone, przyzwolenie na działanie gospodarki rynkowej⁴⁴, zaś z drugiej strony zdecydowanie liberalny kierunek społeczno-ekonomicznej polityki rządu. Przedstawiony kierunek rozwinięcia zapisów Paktu nie zawsze odpowiadał związkom zawodowym, mimo, że były one partnerami kolejnych rządów – „Solidarność” prawicowego rządu Hanny Suchockiej a OPZZ lewicowego rządu Waldemara Pawlaka. Powstanie Trójstronnej Komisji nastąpiło to po wielu miesiącach dzięki wpisaniu przez przewodniczącego „Solidarności” powołania jej do warunków porozumienia kończącego jeden z dużych strajków (Bełchatów 1993 r.). Największym przegranym okazała się etosowa grupa liderów samorządu pracowniczego, bowiem Pakt pieczętował likwidację tej formy partycypacji pracowniczej wraz z nieuchronną komercjalizacją przedsiębiorstw. Tak więc obawy o reorientację modelu polskiego kapitalizmu, głoszone w kręgach liberalnych ekonomistów nie spełniły się. Niemniej dialog branżowy, powołanie Trójstronnej Komisji i szereg zapisów związanych z prywatyzowaniem przedsiębiorstw państwowych doprowadziło do stanu, który Dorotee Bohle i Bela Greskovits określili mianem „zakorzenionego liberalizmu”, tzn. liberalizmu ograniczonego przez instytucje o genezie nieoliberalnej, zakorzenione w lokalnej kulturze ekonomicznej i patchworkowym otoczeniu, gwarantującego stosunkowo hojne zabezpieczenia społeczne (w porównaniu z zabezpieczeniami dawnymi w krajach modelu liberalnego [kraje bałtyckie]).

Pojawienie się instytucji dialogu społecznego dało podstawę dla odpowiedniego zdefiniowania polskiego kapitalizmu, jako korporacyjnego. Czy jednak można rzeczywiście charakteryzować polski kapitalizm z lat 1989–2009, z okresu opisywanego w tej części monografii, posługując się pojęciem „korporatyizmu”? Jak będę starał się pokazać poniżej, dialog społeczny pełnił funkcje istotne w pewnych okresach tego piętnastolecia, jednak nie nadawał on tonu polskiemu kapitalizmowi, lub może należy zapisać, że nie nadawał on w tak dużym stopniu tonu, aby dobierając 2–3 terminy najtrafniej charakteryzujące polską ekonomię polityczną tych lat, wybierać właśnie korporatyzm (korporacjonizm) jako cechę definicyjną. Korporatyzm względnie dobrze charakteryzował tę część sektora własności państwowej, która była obecna w przemyśle, zwłaszcza surowcowym, oraz miała wysoko uzwiązkowione środowisko pracownicze; jednak już w drugiej połowie lat 90. nastąpiły dalekie zmiany własnościowe, a także załamał się polski fordyzm, odziedziczony po autorytarnym socjalizmie. Te procesy bardzo zawężyły obszar koordynowany przy udziale związków zawodowych i organizacji pracodawców. To miało, oczywiście, kluczowy wpływ osłabiający działanie zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego.

⁴⁴ J. Gardawski, *Robotnicy 1991. Świadomość ekonomiczna w czasach przełomu*. Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1992.

I.3. Kapitał społeczny

Na wstępie przypomnę ogólne określenie tego kapitału, pozwalające na jego operacjonalizowanie: kapitał to dowolne aktywa (zasoby), które są wytwarzane (produkowane) a następnie inwestowane w celu osiągnięcia zysku. Inwestycje przeprowadza się zawsze na określonym rynku, na którym dokonuje się wymiany i następuje obrót kapitału. Kapitał społeczny to specyficzne zasób tkwiący w relacjach między jednostkami (Alejandro Portes). Przyjmując metodologię „nowego” instytucjonalizmu można sformułować tezę, że inwestuje się w związki z innymi i w relacje społeczne, bowiem oczekuje się zwrotu tych inwestycji. „Stary” instytucjonalizm odpowie raczej, że za więzi społeczne i ich siłę odpowie system wartości, cechujący daną zbiorowość.

Podwaliny pod badanie kapitału społecznego położył Edward C. Banfield, który w 1958 r. zbadał społeczność miejscowości włoskiej z okolic Neapolu, w której stwierdził skrajne ograniczenie więzi społecznych i zaufania, a także ograniczenie zobowiązań moralnych wyłącznie do własnej rodziny i wyłączenie tych obligacji z relacji spoza rodziny⁴⁵. Z jego pracy został zaczerpnięty i następnie rozpowszechniony termin amoralny familizm (*amoral familism*). Jednym z najbardziej znanych współczesnych badaczy kapitału społecznego jest Robert Putnam. W pracy „Samotna gra w kręgle” (*Bowling alone*) poddał systematycznej analizie to pojęcie. Wskazał, że jest ono obecnie polisemiczne i „rozmyte”⁴⁶. Wielość koncepcji i polisemiczność pojęcia kapitału społecznego mają swoje podstawowe źródło w fakcie, że jest ono obecne zarówno w refleksji ekonomicznej, związanej z „nowym” instytucjonalizmem i teorią racjonalnego wyboru, jak w refleksji socjologicznej oraz antropologicznej. W tym pierwszym przypadku kapitał społeczny jest traktowany najczęściej (choć nie zawsze) jako zasób indywidualny (dysponentami kapitału społecznego są jednostki), w drugim kapitał ten jest przede wszystkim zasobem zbiorowym. Putnam wprowadził podstawową typologię kapitału społecznego wyróżniając kapitał tkwiący w sieciach kontaktów wewnątrz jakiejś grupy społecznej („wiązący” – *bonding*) oraz odnoszący się do sieci łączącej różne grupy społeczne, tworzące pomosty między nimi („pomostowy” – *bridging*). Wspomniany amoralny familizm Banfielda może być przejawem łączącego kapitału społecznego przy braku pomostowego. Przybierać on może – chociaż nie musi – charakter negatywny, prowadzić do osłabiania więzi z jednostkami i grupami spoza grupy własnej (grupy uczestnictwa). Michael Woolcock, badacz z Harvardu, zatrudniony w Banku Światowym, rozszerzając klasyfikację Putnama, zaproponował dodanie

⁴⁵ E.C. Banfield, *The Moral Basis of Backward Society*, The Free Press, Glencoe, IL 1958.

⁴⁶ R. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

„łączącego” kapitał społeczny (*linking social capital*), który łączy w sieć wzajemnego zaufania ludzi o odmiennym statusie, ale w perspektywie horyzontalnej, w tym podporządkowanych i dominujących⁴⁷. Podejścia Putnama i Woolcocka zakładały, że spoiwem kapitału społecznego jest zaufanie.

Z kolei James Coleman⁴⁸, zwolennik teorii racjonalnego wyboru, dokonał udanej operacjonalizacji pojęcia kapitału społecznego. Zdefiniował kapitał społeczny jako umiejętność współpracy w obrębie grup w celu realizacji wspólnych interesów, co ma być naturalnym zasobem tkwiącym w relacjach wewnątrzrodzinnych.

Coleman wyróżnił trzy formy kapitału społecznego: zaufanie, normy i powiązania. Kapitał społeczny jest tym wyższy, w im większym stopniu jednostki ufają sobie nawzajem. Zaufanie można mierzyć w uproszczeniu jako dotrzymywanie kontraktów (zobowiązań). Po drugie, kapitał społeczny zależy od istnienia norm i sankcji, które ułatwiają działania jednostek na rzecz dobra wspólnego oraz skłaniają do rezygnacji z bezpośrednich, indywidualnych korzyści wynikających z niedotrzymania zobowiązania (ograniczają działania oportunistyczne). Po trzecie, tym wyższy jest kapitał społeczny, im bardziej skuteczne są negatywne sankcje społeczne wymierzone przeciwko jednostkom łamiącym zasadę przestrzegania przyjętych zobowiązań. Coleman uznał, że kapitał społeczny jest produktywny, gdy realizuje swoją specyficzną funkcję, czyli zwiększanie efektywności działań społecznych przez ułatwianie skoordynowanych działań. Coleman włożył wiele wysiłku, aby opracować koncepcję genezy takich wartości jak zaufanie czy altruizm w indywidualnym interesie jednostki (tzw. łódka Colemana), ale te zagadnienia nie leżą w zasięgu naszych obecnych rozważań.

Dla naszego tematu szczególne znaczenie ma koncepcja Francisca Fukuyamy, mimo że zarzucano jej (podobnie jak innym głośnym koncepcjom tego badacza) nadmierne uproszczenia. Kładł on nacisk na zaufanie jako kluczowy składnik kapitału społecznego (krytykowano go nawet, że doprowadził do utożsamiania kapitału społecznego z zaufaniem). Zdaniem Fukuyamy ci wszyscy, którzy przyjmują indywidualistyczne założenia metodologiczne i model *homo oeconomicus* (tzn. wyjaśniają motywacje przez indywidualny interes i dążenie do zysku – „maksymalizację użyteczności”) tracą z pola widzenia ważny aspekt ludzkich motywacji. To prawda, że ludzie są samolubni, dążą do realizacji własnego interesu i starają się kalkulować, lecz obok tego zestawu cech mają też inne, równie kluczowe: chcą znaleźć potwierdzenie własnej wartości w grupie: „każdy człowiek pragnie by doceniono jego wartość”⁴⁹.

⁴⁷ M. Woolcock, *The place of social capital in understanding social and economic outcomes*, Isuma, Canadian Journal of Policy Research 2:1/2001.

⁴⁸ J. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge 1990.

⁴⁹ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa – Wrocław 1997.

Ponadto ludzie nie czują się dobrze w warunkach niepewności: odczuwają niepokój w obliczu braku norm regulujących ich stosunki z innymi ludźmi, nawet jeśli przestrzeganie tych norm nie jest zgodne z indywidualnym interesem.

Zaufanie jest lepszem, pozwalającym na spontaniczne tworzenie grup i podejmowanie w ich ramach kolektywnych działań: „zaufanie to mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie, oparte na wspólnie wyznawanych normach. Normy te mogą obejmować głęboko zakorzenione wartości dotyczące Boga i sprawiedliwości, ale także świeckie formy regulacji, np. standardy obowiązujące w danej profesji”⁵⁰. Zaufanie obniża koszty transakcji, powoduje, że powstają trwałe więzi i pojawia się efekt synergii. Fukuyama pisał, że „ekonomiści często podkreślają, że formowanie grup społecznych może być uznane za wynik dobrowolnej umowy zawieranej między jednostkami na podstawie racjonalnej kalkulacji zysków z tytułu współpracy. W tym świetle zaufanie nie jest niezbędnym warunkiem współpracy (...). Jednak, mimo iż umowę i kalkulację zysków można uznać za ważne przyczyny tworzenia struktur społecznych, to najbardziej efektywne organizacje tworzone są w obrębie społeczności wyznających te same normy etyczne”⁵¹. Wymienia w tym kontekście „lojalność, uczciwość, rzetelność”, na których opiera się zaufanie. I dalej pisze, że „jeżeli między współpracownikami danego przedsięwzięcia zachodzi wzajemne zaufanie wynikające z wyznawania tych samych norm kodeksu etycznego, prowadzenie interesów jest mniej kosztowne. Taka społeczność będzie bardziej skłonna do innowacji organizacyjnych, jako że wysoki poziom zaufania sprzyja rozwijaniu wielorakich powiązań”.

Poziom zaufania społeczeństwa polskiego

Najbardziej znane polskie badania były prowadzone przez zespół autorów cyklicznego sondażu „Diagnoza społeczna”, kierowanych przez Janusza Czapińskiego i Tomasza Panka. W sondażu wykorzystywano wskaźnik opracowany w 1956 r. przez amerykańskiego badacza Morrisa Rosenberga. Była to alternatywa *Generally speaking, do you believe most people can be trusted or can't you be too careful in dealing with people?* (“Ogólnie mówiąc czy p. uważa, że większości ludzi można ufać, czy też nigdy dość ostrożności z ludźmi”). Stosując ten wskaźnik pomostowego kapitału społecznego w badaniach porównawczych w skali Europy, Janusz Czapiński uzyskiwał wynik świadczący o jednym z najniższych poziomów zaufania w społeczeństwie polskim. Podobnie niski poziom cechował jeszcze tylko społeczeństwa Rumunii i Bułgarii (w kolejnych badaniach szacowano poziom zaufania pomostowego na ok. 13–17%, podczas gdy w społeczeństwach krajów skandynawskich sięgało ok. 50–60%). Obok tego wskaźnika Czapiński jest

⁵⁰ Ibidem, s. 38.

⁵¹ Ibidem, s. 40.

autorem wskaźnika zagregowanego, analogicznego do wskaźnika autorstwa Roberta Putnama. Wyniki uzyskiwane przy użyciu tego wskaźnika również dowodziły niskiego zasobu tego kapitału w przypadku naszego społeczeństwa. W badaniach prowadzonych przez zespół socjoekonomistów z SGH wskaźnik zaufania pomostowego był bliski poziomowi uzyskiwanemu w „Diagnozie społecznej”. Natomiast poziom społecznego kapitału wiążącego (*bonding*), mierzonego pytaniem „Czy większości ludzi można ufać?” był w badaniach z SGH zdecydowanie wysoki (ok. 60%). W przekonaniu grupy badaczy z SGH potwierdza to hipotezę Janusza Hryniewicza o utrzymywaniu się w naszym społeczeństwie archetypu kultury folwarcznej, o czym piszę w dalszej części opracowania. Nawiązując do klasyfikacji kapitału społecznego należy dodać, że istnieje w naszym społeczeństwie bardzo niski poziom społecznego kapitału typu łączącego (*linking*), dotyczącego relacji z klasą polityczną.

I.4. Kultura dialogu i kompromisu a kultura obrony racji

W niniejszym opracowaniu przyjmuję odniesienia do elementarnych pojęć z zakresu socjologii, związanych z tytułem podrozdziału, pomijam informacje o bogatym dorobku humanistyki, filozofii i antropologii w obszarze dialogu⁵². Celem moim nie jest konstruowanie wskaźnika ilościowego kultury dialogu, pozytywistycznej operacjonalizacji w duchu racjonalnego wyboru, lecz raczej podjęcie próby zarysowania koncepcji pozwalającej na opis o charakterze jakościowym, pozwalającym interpretować debaty w ramach zinstytucjonalizowanego dialogu w Polsce w latach 1994–2009.

Definicja kultury dana przez Jana Szczepańskiego mówi, że „kultura to ogół wytworów działalności ludzkiej, materialnych i niematerialnych, wartości i uznawanych sposobów postępowania, zobiektywizowanych i przyjętych w zbiorowościach, przekazywanych innym zbiorowościom i następnym pokoleniom”⁵³. Z punktu widzenia naszej problematyki szczególnie ważne jest pytanie o elastyczność wzorów kulturowych, ich zmienność w czasie, podatność na przekształcenia pod wpływem czynników z jednej strony społeczno-politycznych, z drugiej modernizacyjnych (w tym edukacyjnych), ekonomicznych (technologia, organizacja, kapitał ludzki itp.), a także opór wobec zmian. W tym względzie bliski mi jest pogląd Ronalda Ingleharta⁵⁴, który wychodząc od tezy modernizacyjnej (wpływ modernizacji na demokrację) doszedł na podstawie wieloletnich badań empirycznych światowego

⁵² W. Misztal, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wyd. UMCS, Lubin 2011; J. Męcina, *Social Dialogue in Face of Changes on the Labour Market in Poland. From Crisis to Breakthrough*, ILO, Budapest 2017.

⁵³ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1966, s. 42.

⁵⁴ P. Zdzich, *Ronaldi Ingleharta, teoria rozwoju ludzkiego*, Zakład Wyd. Nomos, Kraków 2010.

systemu wartości do wniosku kompromisowego, dowodząc zarówno dynamizującej roli czynników modernizacyjnych, jak względnej trwałości wzorów kulturowych i relacji między narodowymi wzorami. W tej perspektywie wzory kulturowe zmieniają się rzadko i raczej skokowo (zgodnie z teorią punktualizmu), pod wpływem głębokich wstrząsów ogarniających całą substancję danego ustroju społeczno-ekonomicznego niż w drodze stopniowych zmian. Jednak zmiana punktualna bywa z reguły poprzedzana procesami stopniowego narastania mało dostrzegalnych zarodków przyszłego skoku jakościowego. Z kolei gdy weźmie się pod uwagę okresy gwałtownych zmian, takich jak „jesień ludów” w Europie Środkowej i Wschodniej w 1989 r., a zwłaszcza sytuację w naszym kraju w dekadzie lat 80. widać gwałtowane przemiany zbiorowej świadomości, które nie muszą być trwałe.

Z kolei desygnatem pojęcia wartości, zgodnie z propozycją Jana Szczepańskiego, jest „dowolny przedmiot materialny lub idealny, idea lub instytucja, przedmiot rzeczywisty lub wyimaginowany, w stosunku do którego jednostki lub zbiorowości przyjmują postawę szacunku, przypisują mu ważną rolę w życiu i dążenie do niego odczuwają jako przymus. Wartościami są te przedmioty, które zapewniają jednostce wewnętrzną równowagę i dążenie do nich daje poczucie dobrze spełnionego obowiązku”⁵⁵. Odwołam się do słów Marii Misztal, która rozwinęła myśl Jana Szczepańskiego. W ujęciu socjologicznym wartość to „1) Przedmioty i przekonania (...) determinujące względnie podobne przeżycia psychiczne i działania jednostek – członków grup społecznych. 2) Przekonania rozpowszechnione w grupie społecznej, określające godne pożądania sądy i zachowania członków grupy. (...) 3) Przekonania pojedynczych jednostek lub przekonania rozpowszechnione w grupach społecznych, określające godne pożądania cechy poszczególnych grup społecznych lub społeczeństwa jako całości”⁵⁶. Dwie pierwsze cechy, ważne dla dalszych rozważań, odnoszą się do grupy, która jest nosicielem wartości, a takie właśnie grupy powstały w procesie funkcjonowania instytucji dialogu.

Wartościowanie może przybierać wiele postaci, spośród nich zapewne najbardziej jest znany podział na wartości autoteliczne i wartości instrumentalne. Posłużę się wyjaśnieniem danym przez Stefana Nowaka: „wartości autoteliczne to takie kryteria wartościowania które oznaczają stany rzeczy cenione dla samych siebie lub chciane dla siebie samych. Wartości instrumentalne to takie kryteria oceny, które oznaczają stany rzeczy chciane lub cenione ze względu na swoje konsekwencje dla czegoś co jest cenione czy chciane autotelicznie”⁵⁷.

⁵⁵ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1966, s. 58.

⁵⁶ M. Misztal, *Problematyka wartości w socjologii*, PWN, Warszawa 1980, s. 18.

⁵⁷ S. Nowak, *Pojęcie wartości w empirycznych teoriach działań społecznych*, [w:] J. Wiatr et al. (red.), *Systemy wartości a wzory konsumpcji społeczeństwa polskiego*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1980, s. 24.

Dialog społeczny został oficjalnie wprowadzony w Polsce na poziomie centralnym w 1994 r. Może jednak być przedmiotem debaty, czy udało się go trwale zinstytucjonalizować, czy istniał dostateczny zasób zaufania oraz tego, co będę nazywał „kulturą dialogu i kompromisu” czy istniał dostateczny stopień grupowej identyfikacji z tą wartością, czy nastąpiła jej głęboka akceptacja, internalizacja przez grupy społeczne zaangażowane w procesy dialogu? Czy instytucja dialogu społecznego była, w jakimś zakresie, postrzegana jako wartość autoteliczna czy wyłącznie instrumentalna? Na te pytania będę starał się odpowiedzieć w tej części naszej monografii.

Zatrzymajmy się obecnie przy problemie kultury dialogu i kompromisu, ujmując go w kategoriach weberowskiego „typu idealnego”, a więc stanowiącego raczej miarę zjawiska niż jego opis⁵⁸. Kultura zakłada istnienie – za Szczepańskim – „wartości i uznawanych sposobów postępowania, zobiektywizowanych i przyjętych w zbiorowościach”, układających się w pewien zhierarchizowany układ, którego oś stanowi gotowość do prowadzenia dialogu i zawierania kompromisu jako wartości podstawowych, a więc takich, w stosunku do których „jednostki lub zbiorowości przyjmują postawę szacunku, przypisują mu ważną rolę w życiu i dążenie do niego odczuwają jako przymus”. Opisując tę kulturę w duchu typowo idealnym można ująć kwestię następująco: aktorzy społeczni wchodzą w dialog z innymi aktorami w celu zawarcia z nimi kompromisu, są gotowi wziąć w dużym stopniu „w nawias” własne racje dla dopuszczenia poglądów drugiej strony i tak długo prowadzą dialog, aż kompromis zostanie zawarty. Realnie podchodząc, takie konsensualne nastawienie nie oznacza rezygnacji z ostrego ścierania racji, walki o imponderabilia, lecz oznacza, że nieuzyskanie kompromisu będzie wywoływało dyskomfort. W tradycji polskiej z okresu I Rzeczypospolitej, zwłaszcza w XVI wieku, praktyka ta nosiła w Sejmie miano „ucierania głosów”. Oczywiście nie zawsze i nie we wszystkich kwestiach można dojść do kompromisu, realny dialog jest bliższy lub dalszy typowi idealnemu. Strony mają imponderabilia, od których odstąpić nie mogą, jednak starają się rozszerzać obszar do negocjacji, pola dla uzyskania kompromisu. Następująco pisał o tym w przeszłości Jelle Visser, charakteryzując praktykę dialogu społecznego w Holandii. Przywołałem na tę wypowiedź Vissera

⁵⁸ Współczesny badacz twórczości Webera, Dirk Käsler, następująco charakteryzował typ idealny: „Głównym zadaniem idealnego typu (...) jest (...) hipotetyczne przypisanie chaotycznej różnorodności poszczególnych zjawisk do »ideału«, tj. do wyobrazonego przebiegu wydarzeń. Idealne typy Webera są »idealne« pod dwoma względami: po pierwsze, są zawsze produktem czysto logicznej perfekcji myśli, angażują się w proces ich tworzenia i refleksji nad wymagowanym ekstremum; po drugie, odnoszą się również do »idei«, tj. są to »obrazy mentalne« i projekty myślowe. (...) Weber wciąż i wciąż odrzucał możliwość odnajdywania w jego typach idealnego »sensu« historii, jej »istoty«. Wielokrotnie ostrzegał także przed hipostazą typów idealnych jako prawdziwych sił napędowych historii” (D. Käsler, *Weber, życie i dzieło*. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010, s. 241–242).

w pracy *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, teraz do niej wracam: „Pakty społeczne, czy raczej społeczne dochodzenie do paktów jako forma aktywności – zostaje zinstytucjonalizowana jeśli odpowiedni aktorzy traktują »społeczne partnerstwo«, konsultacje, wspólne podejmowanie decyzji, harmonizacje, (...) jako zachowanie priorytetowe, ważniejsze od alternatywnego jednostronnego podejmowania decyzji, przetargu, targowania się i wywalczania”⁵⁹. Visser wskazywał także na doświadczenia holenderskie, polegające na ukształtowaniu postaw wielkiej cierpliwości u wszystkich stron dialogu, ich gotowość do angażowania się w nadzwyczaj długie poszukiwanie rozwiązań kompromisowych i niechęć każdej ze stron do dominowania nad pozostałymi w trakcie negocjacji.

Kultura dialogu i kompromisu zakłada, iż dwie strony szanują siebie wzajemnie i żadna z nich nie dąży do eliminacji drugiej, przeciwnie, każda dostrzega rację bytu strony przeciwnej. Ponadto w ramach tej kultury zakłada się istnienie wspólnych wartości, wspólnego dobra, niezależnie od konfliktu, który dzieli strony w danym momencie. Tak wyraził to pierwszy przewodniczący Rady Dialogu Społecznego podczas wystąpienia otwierającego w 2015 r. nową postać instytucji dialogu: rozmowy w RDS „wymagają jednak wzajemnego zaufania i poszanowania stron. Bez tego nawet najlepsza ustawa nie przyniesie dobrych rezultatów”⁶⁰. Kultura dialogu i kompromisu zakłada następnie odpowiedzialne traktowanie swoich zobowiązań przez umawiające się strony, co się wyraża w przestrzeganiu umów (zwracał szczególną uwagę cytowany poprzednio James Coleman). Jeżeli kompromis został zawarty, należy przestrzegać jego warunków, nie należy zachowywać się oportunistycznie i łamać porozumienia, jeśli będzie to w danym momencie opłacalne dla którejś ze stron. W środowisku społecznym, kontrolowanym przez wartości kultury kompromisu, grupa czy osoba łamiąca oportunistycznie umowę narażałaby się na mniej lub bardziej dotkliwe negatywne sankcje społeczne, formalne i nieformalne.

W praktyce polskiego dialogu społecznego taki typ kultury był wprowadzany przez Andrzeja Bączkowskiego w latach 1994–1996. Był on w stanie doprowadzić w inicjalnym okresie Komisji Trójstronnej do stworzenia klimatu „ucierania” preferencji poszczególnych stron dialogu społecznego, prowadząc umiejętnie politykę kompromisu ze strony rządu i kładąc nacisk na dobro wspólne, zarówno dla strony kapitału, jak pracy, w postaci rozwoju gospodarki. Udawało się to także w okresie późniejszym – już jednak tylko okazjonalnie – innym przewodniczącym Komisji Trójstronnej czy Rady

⁵⁹ J. Visser, *The institutionalisation of Social Pacts*, New Gow Project no. CIT1-CT-2004-506392, 31 August 2008.

⁶⁰ A. Grabowska, *Reforma dialogu społecznego w Polsce. Od zawieszenia do nowej formuły trójstronnej debaty*. Wydawnictwo Ebert-Friedrich-Stiftung. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2016, s. 91.

Dialogu. Pod tym względem szczególnie zapisał się Jerzy Hausner. Wysiłki Bączkowskiego, Hausnera i innych przewodniczących (bo nie tylko ci dwaj dążyli do kształtowania kultury prowadzenia dialogu i dochodzenia do kompromisu) nie doprowadziły jednak do długookresowego ustabilizowania się wzoru tej kultury, co wymagałoby wsparcia ze strony znacznie szerszego środowiska społecznego. Brak głębokiego zakorzenienia tej kultury nie może być jednak traktowane jako dowód jej braku w polskim życiu społecznym – jak już wspomniałem, a także pokażę w drugiej części monografii, zarzewia kultury dialogu i kompromisu były obecne w instytucji Trójstronnej Komisji i co pewien czas ujawniały się, aktualizowały.

Przeciwstawieniem kultury dialogu i kompromisu jest wzór wartości, który można określić mianem „kultury obrony racji”⁶¹. Ześrodkowana jest ona wokół wierności własnym racjom i konsekwentnej obrony, a może być kojarzona z populizmem i autorytaryzmem, rozumianymi jako priorytetowe traktowanie ochrony i zbiorowego bezpieczeństwa własnej grupy, czy własnego „plemienia”, przeciwko liberalnej autonomii jednostki i grup obcych⁶². Strony dążą do dominacji i, o ile byłoby to możliwe, do eliminacji drugiej strony. W odróżnieniu od kultury dialogu i kompromisu, w tym przypadku strony nie dostrzegają wspólnych wartości, na których mogłyby budować porozumienie (w ortodoksyjnym marksizmie tak był postrzegany konflikt klasowy kapitału i pracy). Jeżeli w wyniku równowagi sił dochodzi do kompromisu to jego warunki są przestrzegane dopóty, dopóki któraś ze stron nie zdobędzie przewagi, wówczas może ona sobie pozwolić na złamanie umowy bez dyskomfortu moralnego, przeciwnie, zgodnie z normą kultury obrony racji. Z tego punktu widzenia kompromis bywa postrzegany jako stan przejściowy, nacechowany negatywnie.

Problem kultury dialogu i kompromisu odnosi się do zagadnień kluczowych dla dialogu społecznego: władzy i partycypacji. Cecha kulturowa, bardziej rozpowszechniona w Polsce niż w społeczeństwach Europy zachodniej, którą, jak sądzę, dziedziczymy jeszcze po okresie zaborów, to zero-jedynkowy stosunek do sprawowania władzy, którego wyrazem jest także „kultura folwarczna” – kategorii popularyzowanej w naszym piśmiennictwie przez Janusza Hryniewicza. Posiadanie władzy było postrzegane jako posiadanie kompetencji sprawczych, stąd dysonans, jaki wywołuje kategoria partycypacji we władzy, a więc posiadaniem udziału częściowego, wykonywania funkcji władczych wspólnie z innymi posiadaczami udziałów częściowych. Problem ten stwierdziliśmy w praktyce polskiego samorządu pracownicze-

⁶¹ Określałem ten typ kultury jako „kulturę siły”, jednak mimo iż zawiera ona wymóg walki w imię racji, centralną wartością jest wierność własnym wartościom, stąd propozycja zmiany terminu. W literaturze jest wiele określeń na ten typ wartości.

⁶² P. Norris, R. Inglehart, *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, s. 7.

go z lat 1981–1989 i powolnej erozji poparcia dla tej instytucji wśród załóg przedsiębiorstw przemysłowych. W okresie inicjalnym tej instytucji pojawiło się oczekiwanie ze strony pracowników, że pewne obszary decyzyjne w przedsiębiorstwie będą wyłączną kompetencją ich reprezentantów (piszę o tym w kolejnym rozdziale). Ta cecha postrzegania władzy (wszelkiej władzy) jako zero-jedynkowej relacji społecznej (posiadania władzy bądź jej brak) sięga także politycznego segmentu życia społecznego, co otwarcie wyrażał podczas swojej prezydentury Lech Wałęsa. Skarżył się on, że jako prezydent jest bardzo ograniczany instytucjami i nie może spełnić obietnic wyborczych (głośna zapowiedź o niemożności spełnienia obietnicy „puszczenia w skarpetkach”). Te skargi były zrozumiałe, jednak już mniej akceptowalny był sposób dążenia do uzyskania władzy i poczynania eksperta Wałęsy, wybitnego, skąd inąd prawnika, Lecha Falandysza. Nie znaczyło to, w moim przekonaniu, dążeń autorytarnych Wałęsy, miał się on za demokratę, lecz dowodziło właśnie zero-jedynkowego postrzegania relacji władczych. Ten typ demokracji został nazwany przez Fareeda Zakarię w 1997 r. terminem „*illiberal democracy*”⁶³. Można postawić pytanie, czy takie podejście jest kulturowo osadzone, a jeśli tak, to jaki zasięg ma ta kultura w społeczeństwie? Z rozmów prowadzonych przez członków naszego zespołu z SGH wynikało, że poglądy takie były stosunkowo częste i wyrażały właśnie brak dyspozycji do myślenia w kategoriach partycypacyjnych, zorientowanych na kompromis. Oto typowa wypowiedź respondenta, zanotowana przeze mnie w pierwszym roku rządów PiS (2016 r.): „*władza powinna należeć do jednej i tylko jednej partii, co bierze na siebie całą odpowiedzialność za rządzenie krajem, wiadomo za co odpowiada, a społeczeństwo powinno co cztery lata czy ile tam lat ją rozliczać*”. Dodam, że było to zdanie świętego fachowca w swojej dziedzinie, inżyniera.

Kultura dialogu i kompromisu może być ujmowana z wielu teoretycznych punktów widzenia, podobnie jak samo dialogowanie, na co wskazywał Witold Morawski⁶⁴. My przyjmujemy dwa punkty – analizę tego wzoru wartości z punktu „nowego” instytucjonalizmu z jego naciskiem na utylitarny, racjonalny wybór i możliwość opracowania sformalizowanej miary, oraz „starego” instytucjonalizmu z naciskiem na wartości i system kulturowy, który powstaje w drodze złożonych połączeń wielu czynników, w tym tradycyjnych, religijnych itd., chociaż również pragmatycznych. Jedno podejście kładzie główny nacisk na interes (tu szczególnie dorobek Jamesa Colemana, ale także Mancura Olsona), Mancur Olson zwracał uwagę w duchu „nowego” instytucjonalizmu, że działania w imię dobra wspólnego ze strony członków wielkich grup (tzw. ukrytych), wymaga selektywnych bodźców, wprost za-

⁶³ F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, “Foreign Affairs” 1997, Vol. 76, No 6, pp. 22–43.

⁶⁴ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna...* op.cit.

spokajających indywidualne interesy – motyw służenia dobru wspólnemu jest nieskuteczny. Drugie podejście, kładzie nacisk na moralne obligacje – że przypomnę deontologiczną tezę Etzioniego, przywołaną na wstępie części.

Dodam, że funkcjonowanie kultury dialogu i kompromisu w ramach zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego czy obywatelskiego, niezależnie czy sprowadzimy jego genezę do interesu czy moralnego nakazu, zakłada obecność dojrzałych partnerów, dysponujących dostatecznymi zasobami wiedzy (kapitału ludzkiego), możliwością wpływu na reprezentowane przez siebie grupy społeczne, a więc dysponujących dostateczną wiarygodnością i lojalnością ze strony zbiorowości, którą reprezentują.

Obydwa podejścia – związane z metodologią teorii racjonalnego wyboru i związane z perspektywą kulturologiczną w postaci powyżej opisanej, otwierają odmienne perspektywy. Przyjmę tu taki punkt widzenia, który da się na poziomie operacyjnym pogodzić z nimi obydwoma.

Proponowany podział wzoru dialogu i kompromisu wprowadza dwa wymiary: jednym jest uogólniony wzór z pełnym kredytem zaufania, którym z góry obdarza się innych (będę go nazywał wzorem „moralnym”), drugi jest gradacyjny i zakłada partykularny wzór wartości o różnym poziomie gotowości do zachowania warunków kompromisu i unikania oportunistów, zależnie od oceny drugiej strony (będę ten wzór określał jako „pragmatyczny”). Granicą wzoru dialogu i kompromisu jest wzór obrony racji, w którym założenia nie ufa się drugiej stronie, a ponadto dąży się do zdominowania czy nawet jej wyeliminowania.

Kończąc dodam jeszcze dwie uwagi. Po pierwsze, wśród wielu czynników środowiskowych, wpływających na kulturę dialogu i kompromisu, ważną rolę na najwyższym poziomie uogólnienia odgrywa typ ustroju czy typ kapitalizmu. W schematycznym ujęciu model anglosaskiego pluralizmu raczej sprzyja obronie racji (choć nie wyklucza zaufania), model europejskiej kontynentalnej koordynacji raczej dialogowi i kompromisom. Po drugie, ważną rolę odgrywają narodowe kultury z ich historycznym dziedzictwem. W naszych warunkach pojawiają się dwa skojarzenia – jedno to „kultura folwarczna” i niski poziom zaufania społecznego, natomiast drugie, skrajnie przeciwstawne, to dziedzictwo „Solidarności”. Ireneusz Krzemiński pisał: „swoistość ruchu reform społecznych, jaki uformował się w Polsce w latach 1980–1981, polegał na tym, że zarówno myślenie o urządzeniu życia społecznego, jak i działania, które to myślenie zrodziło, rozwijały się w szerszej, wręcz w metafizycznej perspektywie – w perspektywie obiektywnego i transcendentnego rozeznania w ludzkiej wspólności ładu wartości moralnych. (...) Wysilek, jaki wówczas podejmowano, polegał na szukaniu takich sposobów praktycznego, instytucjonalnego – rzecz by się chciało – myślenia o świecie i takich rozwiązań organizacji zbiorowych i indywidualnych działań, aby kształtujący się ład społeczny stanowił manifestację trans-

cententnych wartości, aby był ich rozwinięciem i zastosowaniem i by do nich człowieka prowadził”⁶⁵. W takim właśnie dialektycznym splocie przeciwieństw można lokować problem kultury, której wahadło przesuwają się od bieguna „obrony racji” do bieguna „dialogu i kompromisu”.

Dialog społeczny, prowadzony na poziomie centralnym, ociera się o politykę, niekiedy jest przez tę politykę zawłaszczany. W takich sytuacjach wkracza na arenę racjonalność polityczna, różna od racjonalności cechującej pozapolityczne stosunki społeczne, zaś jej narzędziem jest w pierwszym rzędzie obrona racji (co nie oznacza braku zdolności zawierania kompromisów). Wnikliwie badał to Maks Weber, wykazując, że pewne działania, które mogą być niedopuszczalne w ramach pozapolitycznej działalności, są podejmowane podczas walki o władzę. Tym zagadnieniem nie będę się zajmował, jest uboczne z punktu widzenia społeczno-gospodarczego dialogu społecznego.

* * *

Uprzedzając późniejsze omówienia, pozwolę sobie dać kilka luźnych ilustracji do kwestii kultury dialogu i kompromisu. W latach przełomu ustrojowego i transformacji brały w naszym społeczeństwie przewagę wartości kultury anglosaskiej i pluralistycznej (jej refleksem jest pluralistyczny, liberalny system stosunków przemysłowych), a więc raczej „obrona racji”, natomiast przegrywały wartości kojarzone z kulturą europejską, zwłaszcza z jej nadreńską i skandynawską wersją, z korporacyjnym systemem stosunków przemysłowych (układy zbiorowe pracy zawierane na wysokim poziomie), a więc raczej „dialog i kompromis”. Jednak dominacja liberalizmu była umiarkowana – polski kapitalizm nosił charakter patchworkowy, pozwalający na doszywanie komponentów instytucjonalnych o innej logice, niż liberalna.

Na marginesie dodam, że wskaźnikiem względnie silnie zinstytucjonalizowanych stosunków przemysłowych z przewagą społecznej koordynacji, kultury dialogu i kompromisu mogą być losy wielkiej sieci amerykańskich hipermarketów, która próbowała wejść na rynek Niemiec. Ze względu na tę właśnie instytucjonalizację i opór stawiany w ostatniej instancji przez wzory kultury dostatecznie silnie zinternalizowane, nie udało się jej wprowadzić amerykańskiego liberalnego modelu stosunków pracy, inwestor musiałby się zgodzić na normy zbliżone do europejskich, ustępstwa okazały się dla niego zbyt kosztowne, nie wszedł na ten rynek. Można zadać retoryczne pytanie – czy takie warunki stawiane były i są ponadnarodowym korporacjom gotowym inwestować w Polsce?

Jerzy Hausner i Mirosława Marody, wraz ze współpracownikami, przedstawili w kategoriach „typu idealnego” destrukcję dialogu społecznego

⁶⁵ I. Krzemiński, *Solidarność. Projekt polskiej demokracji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997, s. 163.

w Polsce, prowadzonego w ramach kultury, którą zgodnie z przyjętą tu konwencją nazwę kulturą obrony racji. Każda ze stron stara się wykazać, że tylko ona reprezentuje interes społeczny, a więc interes drugiej strony jest uznany za partykularny, niezgodny z interesem społecznym. W rezultacie każda ze stron stara się zyskać akceptację opinii publicznej tylko dla swojej wizji interesu społecznego. Następuje „upublicznienie dialogu”, w trakcie którego dąży się do całkowitego „wyłączenia” drugiej strony. Taki spór interesów traci szansę na rozwiązanie, jest w kolejnym kroku przenoszony na płaszczyznę sporu o racje moralne i konflikt interesów zmienia się w nierozwiązywalny konflikt wartości⁶⁶.

Odwolałam się do słów Andrzeja Zybertowicza, który wskazał na barierę polskiego dialogu: (d)eficyt zaufania wiążący się z niską efektywnością tych strategii rozwiązywania problemów jednostek, które polegają na działaniu zgodnym z formalnymi regułami demokracji⁶⁷. Czy więc jesteśmy skazani na przewagę kultury obrony racji, która utrudnia, jeśli nie uniemożliwia, rozwinięcie kultury dialogu i kompromisu? Jeżeli potraktować gospodarke jako układ odniesienia, to trzeba odpowiedzieć twierdząco: (o)portunizm jako dominująca orientacja firm prowadzi do stadnych zachowań. (...) A to powoduje, że konkurencja polega głównie na niszczeniu konkurentów i przejmowaniu ich pozycji rynkowej (...). W grze oportunistycznej nie ma możliwości godzenia interesów – ponieważ jej horyzont jest krótki, nie może ona prowadzić do długotrwałego partnerstwa. Jej uczestnicy są skazani na zmienne i doraźne koalicje. (...) W grze oportunistycznej nie ma trwałych reguł. Każdy gracz nagina je do swojej korzyści, zgodnie z cyniczną zasadą »gra się tak, jak przeciwnik pozwala«⁶⁸. Praktyka społeczna wskazuje jednak, że kwestia nie jest prosta. Po pierwsze, polscy pracownicy niezmiennie deklarują poparcie dla dialogu i kompromisu, dowodzą tego wszystkie znane mi sondaże. Po drugie, instytucja partnerstwa społecznego na poziomie centralnym funkcjonuje. Oczywiście, można przytoczyć znacznie więcej argumentów za społeczną dyspozycją ku kulturze obrony racji, tym niemniej powraca co pewien czas, wraz z kryzysami, potrzeba dialogu i kompromisu. W czasie powstawania tej monografii dialog przeżywa raczej perygeum niż apogeum, ale cykl nie jest zakończony i rola dialogu społecznego będzie, jak sądzę, wzrastała w przyszłości, czego oczekuje również cytowany tu Jerzy Hausner.

⁶⁶ J. Hausner, M. Marody (red.), *Polski talk show: dialog społeczny a integracja europejska*, EU – Minitoring V, MSAP i Fundacja F. Eberta, Kraków 2001, s. 117 i nast.

⁶⁷ A. Zybertowicz, *Dialog społeczny na poziomie lokalnym w Polsce*, w: *Rozwój dialogu społecznego na poziomie regionalnym w Polsce – nowe uregulowania prawne*, Wyd. Przedstawicielstwa ONZ w Polsce, Warszawa 2003

⁶⁸ J. Hausner, *Spółeczna czasoprzestrzeń gospodarowania*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2019, s. 189-191.

I.4. Różnorodność kapitalizmu

Nie podlega dyskusji ewolucja ustroju rynkowego (kapitalizmu). Istnieją różne periodyzacje i typologie, począwszy od propozycji marksistowskich i bliskiej im propozycji Rudolfa Hilferdinga, przez propozycję francuskiej szkoły regulacyjnej, która rozpowszechniła kategorie następujących po sobie fordyzmu i postfordyzmu, kończąc na wciąż powstających nowych typologiach, jak propozycja kapitalizmu patchworkowego. Mniej kontrowersji wzbudzają rekonstrukcje ewolucji kapitalizmu, natomiast więcej sporów wiąże się ze zróżnicowaniem synchronicznym, wyodrębniającym typy obecne w ramach poszczególnych etapów ewolucji gospodarki rynkowej. W tej perspektywie styka się nurt konwergencyjny z dywergencyjnym. Pierwszy zakłada, że istnieje optymalny dla danego etapu typ gospodarki rynkowej, który zapewnia przewagę konkurencyjną. Może on być określany jako rdzeń, wobec którego inne typy są w różnym stopniu peryferyjne. W tym ujęciu – mocno normatywnym – dyrektywa dla gospodarek peryferyjnych jest prosta – należy imitować, na ile to jest możliwe, rozwiązania instytucjonalne właściwe typowi rdzeniowemu. Podejście konwergencyjne jest, co oczywiste, bliskie metodologii ekonomicznej, która jest mało wrażliwa na zmienne „miękkie”, kulturowe. Z kolei nurt dywergencyjny zakłada, że zróżnicowania ustrojowe w ujęciu synchronicznym są względnie trwałe. W tym przypadku dominuje relatywizm – zakłada się, że poszczególne typy niosą specyficzne dla siebie wartości (nie tylko ekonomiczne), mają własne przewagi i nie dają się zredukować do jednego typu dominującego.

Rozpocznę krótkie omówienie od ewolucyjnej teorii szkoły regulacyjnej, wyodrębniającej fordyzm i postfordyzm jako etapy kapitalizmu. Z punktu widzenia naszego tematu szczególnie jest ważny okres fordyzmu i korporatyizmu. Złotym okresem korporatyizmu, ale także dialogu społecznego po II wojnie światowej było 30-lecie zdominowane przez fordyzm. Według Boba Jessopa fordyzm cechowała: a) technologia wielkiej skali i produkcja taśmowa; b) dominacja wielkich przedsiębiorstw zatrudniających liczne załogi; c) panowanie oligopoli ograniczających konkurencję; d) silna rola instytucji państwa; e) silne, masowe związki zawodowe; f) dychotomiczny podział rynków pracy na część trzonową (wielkie przedsiębiorstwa rozwijające nowoczesne technologie) i część peryferyjną (małe przedsiębiorstwa o tradycyjnej technologii)⁶⁹.

Ta ostatnia dychotomia prowadziła do podziału klasy robotniczej na grupy zatrudnione w sektorze trzonowym, mające często pracę gwarantowaną na całe życie, chronione przez związki zawodowe, oraz grupy zatrudnio-

⁶⁹ B. Jessop, *Fordism and Post-Fordism: a Critical Reformulation*, [in:] A.J. Scott, M.J. Storper (eds.), *Preprint of article in Pathways to Regionalism and Industrial Development*, Routledge, London 1992, p. 43–65.

ne w małych przedsiębiorstwach, działających na silnie konkurencyjnych rynkach, składające się z pracowników niechronionych przez związki zawodowe. W wielkich przedsiębiorstwach działają wewnętrzne (zakładowe) rynki pracy, kontrolowane przez związki zawodowe. Panująca w okresie fordowskim doktryna ekonomiczno-społeczna kładła nacisk na walkę z bezrobociem, co dodatkowo wzmacniało rolę związków zawodowych. W trzonowych przedsiębiorstwach przemysłowych dominował tradycyjny typ robotnika: mężczyzny zatrudnionego na pełnym etacie w ramach stałego kontraktu, członka związku zawodowego, jedyne go żywiciela rodziny.

Szok pierwszego kryzysu naftowego z 1973 r. wywołał szereg nowych zjawisk i zmienił postać wielu innych, a także zdynamizował rozwój technologiczny. Nowe technologie rodziły możliwość odchodzenia od fordowskiej wielkiej skali, nowoczesna produkcja mogła się odbywać w przedsiębiorstwach średnich i małych. Wzrosła mobilność kapitału przemysłowego (łatwość tzw. delokalizacji) i zaostrzyła się konkurencja międzynarodowa. Wraz z nową technologią i postępującą globalizacją nastąpiły głębokie zmiany samej pracy i rynku pracy, obniżyło się zatrudnienie w tradycyjnych działach przemysłu, zmniejszył się poziom koncentracji pracowników, natomiast wzrosła liczba pracowników sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz zwiększyła się rola sektora usług, zwłaszcza prywatnych. Pojawiły się nowe metody zarządzania zasobami ludzkimi i nowe formy zatrudnienia, które zmieniły charakter środowiska pracowniczego i ograniczyły popyt na dotychczasowy typ związkowej reprezentacji interesów załóg.

Typologie odnoszące się do ewolucji ładu kapitalistycznego, takie jak powyżej scharakteryzowany podział na fordyzm i postfordyzm są budowane na najwyższym poziomie ogólności. Obok nich istnieje wiele typologii, które wydzielają modele o niższym poziomie ogólności. Te z kolei opisują różnicowania między grupami krajów, niekiedy pojedynczymi krajami.

W okresie fordowskim tradycyjnie identyfikowano cztery typy ustroju. Witold Morawski proponował wyróżnić system konfliktowy, pluralistyczny, neokorporacyjny i monokratyczny⁷⁰. Z nowszych propozycji można przytoczyć typologię wariantów kapitalizmu, wyróżnionych przez Elenę Iankovą w publikacji z 2002 r.: korporatyzm (cechujący większość krajów Europy Zachodniej), neoliberalizm typu amerykańskiego i etatyzm japoński⁷¹.

Nas interesować będzie korporatyzm, który rozwinął się w państwach demokratycznych po II wojnie światowej (korporatyzm demokratyczny). Model korporacyjny cechuje się aktywną rolą państwa, działającego wspólnie ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Odbywa się to w ramach instytucji nastawionych na osiągnięcie kompromisu w różnego typu

⁷⁰ W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna...*, op. cit., s. 211–215.

⁷¹ E.A. Iankova, *Between Extrinsic and integration: Eastern European Capitalism in making*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.

instytucjach trójstronnych (rząd–praca–kapitał), rzadziej dwustronnych (praca–kapitał). Pożądanym celem w stosunkach pracy jest tu „integracja, mobilizacja i dyscyplinowanie się wzajemne partnerów, którzy odczuwają potrzebę kooperacji w całej gospodarce i w całym społeczeństwie”⁷².

Przejdę do synchronicznych typologii ustrojów, zgodnych z nurtem dywergencyjnym, jednak ograniczę się do typologii najbardziej rozpowszechnionej, autorstwa Petera A. Halla i Davida Soskicego⁷³. W pierwotnym wariacie obejmowała dwa typy: a) model liberalnej gospodarki rynkowej (LME); b) model koordynowanej gospodarki rynkowej (CME). Model ten doczekał się rozwinięć (doszedł model mieszany). Model Halla i Soskicego, w odróżnieniu od innych, kładzie duży nacisk na poziom mikro na firmę. Jest on jednak odnoszony także do poziomu makro. A oto 7 zasadniczych instytucji, które są brane pod uwagę w tym dychotomicznym modelu: a) stosunki przemysłowe: w LME ograniczona jest gra do pola „płace kontra zyski”, podczas gdy w CME otwiera przestrzeń dla negocjacji w sferze makroekonomicznej; b) zarządzanie korporacyjne (*corporate governance*): w LME zależność od giełdy i krótki okres oceny wartości, podczas gdy w CME zależność od banków i wydłużony okres oceny wartości; c) relacje między firmami: w LME konkurencyjne stosunki „kontraktor-konkurent”, podczas gdy w CME skłonność do zawiązywania sieci, strategiczne; d) relacje pracodawca-pracownik w firmach: w LME jednokierunkowa kontrola pionowa, podczas gdy w CME różne formy włączenia pracowników do procesów podejmowania decyzji; e) system dokształcania i edukacji: w LME wykształcenie uniwersalne na potrzeby rynku, podczas gdy w CME wykształcenie szczegółowe z ważną rolą praktycznej nauki (terminowania); f) poziom ochrony społecznej: w LME niewielkie wspomaganie i łatwy proces zatrudniania i zwalniania, podczas gdy w CME hojny system ochrony finansowej i wysoki poziom ochrony stosunku pracy; g) regulacja rynku produktów: w LME zasada *laissez faire*, podczas gdy w CME relacje społecznie zakorzenione.

To krótkie omówienie obrazuje zasadniczą różnicę na poziomie typologii idealnej, której oś odnieść można do typologii kultur – liberalnej gospodarce rynkowej bliższa jest kultura obrony racji i wynikająca z niej konkurencja, podczas gdy gospodarce koordynowanej odpowiada raczej wzór dialogu i kompromisu. Pomijam tu późniejsze uzupełnienia o typy mieszane, hybrydowe.

Koncepcja Halla i Soskicego dostarczyła metody, pozwalającej na konstruowanie analogicznych typów idealnych odnośnie innych grup krajów (np. hierarchiczna gospodarka rynkowa grupy krajów Ameryki Południowej

⁷² W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna...*, op. cit., s. 214.

⁷³ P. Hall, D. Soskice, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, [in:] P. Hall, D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford Univ. Press, Oxford 2001.

– Schneider⁷⁴). Nas jednak będzie interesowała koncepcja Andreasa Nölke i Arjana Vliegentharta⁷⁵. Dokonali oni twórczego rozwinięcia schematu LME-CME, i przyjęli, że kraje Grupy Wyszehradzkiej cechują się podobnymi strukturami instytucjonalnymi, jednak są one inne niż LME, CME czy hybryda tych typów i skonstruowali typ idealny „Zależnej Gospodarki Rynkowej” (*Dependent Market Economy* – DMW). Zgodnie z koncepcją VofC założyli, że obecność odrębnego typu kapitalizmu może być uzasadniona jedynie pod warunkiem, że może skutecznie konkurować z innymi typami, ma „przewagi konkurencyjne”. A oto ogólna charakterystyka DME: „instytucjonalne komplementarności między wykwalifikowaną lecz tanią siłą roboczą, transferem technologicznych innowacji wewnątrz transnarodowych korporacji oraz przenikaniem kapitału za pośrednictwem bezpośrednich inwestycji zagranicznych”⁷⁶. Autorzy zaznaczają, że zależna gospodarka rynkowa krajów ECW jest zagrożona ze strony krajów leżących na wschodzie, które mogą przejąć przewagi konkurencyjne dzisiejszych krajów DME.

Spojrzymy bardziej szczegółowo na porównania LME i CME z DME. Zgodnie z założeniem VofC między instytucjami istnieje silna zależność komplementarna. Są to następujące instytucje: a) system finansowy (pierwotne źródło finansowania inwestycji); b) zarządzanie korporacyjne (*corporate governance*) i wewnętrzna struktura firm; c) wzory stosunków przemysłowych; d) system edukacji i podwyższania kwalifikacji; e) preferowany sposób transferu innowacji wewnątrz gospodarki.

Zasadniczymi różnicami między typami są mechanizmy rządzące koordynacją wewnątrz gospodarek narodowych. W LME najważniejszą formą koordynacji jest rynek konkurencyjny i formalny kontrakt, w CME zasadniczą rolę odgrywają nierynkowe formy koordynacji (sieci) oraz asocjacje na poziomie narodowym i sektorowym. Z kolei główną cechą DME w tym względzie jest fundamentalna zależność gospodarek krajów ECW od decyzji inwestycyjnych korporacji transnarodowych. Kraje DME są znacznie głębiej zależne od kapitału zagranicznego niż kraje CME i LME (Lawrence King wprowadził pojęcie zbliżone do omawianej propozycji, mianowicie „liberalny zależny postkomunistyczny kapitalizm”).

Międzynarodowe korporacje (TNK) poszukują kombinacji niskich kosztów pracy ze średnim poziomem wiedzy fachowej – to właśnie jest przewagą konkurencyjną DME. Ponadto przewagą krajów ECW jest zburzenie ładu instytucjonalnego poprzedniego systemu, co otwiera możliwości kreowania takiego ładu instytucjonalnego, który będzie najlepiej odpowiadał interesom

⁷⁴ B.R. Schneider, *Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America*, “Journal of Latin America Studies”, No. 41, Cambridge Univ. Press, Cambridge 2009.

⁷⁵ A. Nölke, A. Vliegenthart, *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, “World Politics” 61, No. 4, October 2009.

⁷⁶ Ibidem, s. 672.

TNK. Sytuacja w krajach ECW była tym bardziej korzystna z punktu widzenia TNK, że w czasach transformacji nie było tam własnej burżuazji o interesach niezgodnych z interesami TNK. Pod tym względem w krajach ECW sytuacja była bardziej komfortowa niż w Ameryce Łacińskiej, realizującej model HME. Ważne także było, iż ideologia klasy rządzącej w krajach ECW sprzyjała rozwojowi systemu ekonomicznego, zgodnego z interesami TNK (oczekiwanie, że nastąpi rozwój ekonomiczny kraju dzięki inwestycjom zagranicznym). Odpowiednio do tego, autorzy modelu DME przyjęli, że typ zarządzania właściwy TNK stał się centralnym mechanizmem koordynacyjnym w DME. Tak więc w krajach DME rozwijają się raczej linie montażowe na podstawie innowacji tworzonych w korporacjach ulokowanych w krajach macierzystych i transferowanych za pośrednictwem hierarchicznych mechanizmów TNK. Inwestycje finansowane w drodze bezpośredniej (FDI) i hierarchicznie kontrolowane z centrali, TNK pozwala transferować innowacje bez ryzyka pojawienia się problemów intelektualnych praw własności związanych np. z joint-venture. Dzięki temu nie ma potrzeby solidnego kształcenia uniwersalnego, ani też ponoszenia wydatków na badania i rozwój (jak w LME) lub właściwego dla krajów CME szerokiego kształcenia zawodowego. To samo stosuje się do stosunków przemysłowych – TNK nie wymagają bardzo elastycznej siły roboczej by sprostać innowacjom (jak w LME), ani też długookresowego inwestowania w wiedzę i umiejętności jak w CME. W krajach DME wymagany jest natomiast średni poziom elastyczności rynku pracy, taki, który pozwoli uniknąć nierytmiczności w produkcji taśmowej.

Mimo krytyki, jaką Nölke i Vliegthart poddali próby interpretowania ustrojów krajów Grupy Wyszehradzkiej przez typy LME i CME, uważam, że do interpretacji ładu społeczno-gospodarczego Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej należy wykorzystywać obydwa te typy, a także typ zależnej gospodarki rynkowej i typy opracowane do mierzenia ładów krajów Europy Wschodniej.

I.5. Uwagi o kulturze ekonomicznej społeczeństwa polskiego

Ujmując historię polskiej ekonomii politycznej po II wojnie światowej można stwierdzić, że przeważały warianty o niespójnej logice, zarówno w okresie 1945–1989, jak i po 1989 r.⁷⁷ W odróżnieniu od względnie sprawnie koordynowanego, instytucjonalnie komplementarnego i represyjnego ustroju totalitarnego (1947–1954), polski autorytarny socjalizm, ukształtowany po

⁷⁷ Porównaj: J. Gardawski, *Polski kapitalizm*, [w:] W. Morawski (red.) *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2018, s. 145–163.

przełomie antystalinowskim (1954–1956), był wewnętrznie niespójny. Lata totalitaryzmu to krótki okres monocentrowej koordynacji, w której brak mechanizmu rynkowego kompensował terror państwowy, a ponadto były spełnione inne warunki totalitaryzmu (Friedrich i Brzeziński 1954). Natomiast autorytaryzm socjalistyczny był dyktaturą sfragmentaryzowaną pod względem instytucjonalnym. W aspekcie ideologicznym pozostało w nim miejsce dla niezależnego od władzy Kościoła katolickiego, zachowującego wpływ na postawy przeważającej części społeczeństwa. W aspekcie ekonomicznym, mimo dominacji własności państwowej, pozostawiono miejsce dla prywatnej, głównie rzemieślniczej produkcji towarów, usług i handlu, a co za tym idzie, przyzwolono na istnienie klasy proto-kapitalistycznej. Odpowiednie sektory działały w enklawach „quasi-rynku”, były nastawione na zysk, jednak w dużym stopniu były regulowane przez państwo i cechowały się niskim poziomem konkurencyjności, natomiast uczestniczyły w systemie wymagającym nieustannego łamania przepisów a także uczestnictwa w systemie łapówkarskim. Chłopom i prywatnym przedsiębiorcom działającym poza rolnictwem przez ćwierć wieku przemian „przykręcano lub odkręcano śrubę”.

Z punktu widzenia przesłanek powrotu do gospodarki rynkowej ważne było dziedzictwo kultury ekonomicznej polskiego społeczeństwa. Ukształtował je splot zjawisk, na który złożył się: demoralizujący w odniesieniu do norm życia gospodarczego czas okupacji, niski poziom legitymizacji władzy komunistycznej, niski poziom ideologicznej identyfikacji administracji państwowej z systemem i jej niski poziom etyki zawodowej, stosunkowo niski poziom represyjności systemu w Polsce, nie licząc brutalnych represji w przypadku opozycyjnej działalności o charakterze politycznym. W sferze społeczno-gospodarczej istniało względne przyzwolenie na łamanie norm regulujących życie gospodarcze. Strategie przystosowawcze były zindywidualizowane, obowiązywała rosyjska zasada „ciszej jedziesz, dalej zajedziesz”. W literaturze można spotkać termin „anty-kultura prawna” czy „prawno-aksjologiczny nihilizm”. Stefan Nowak pisał o instytucjonalnej „próżni socjologicznej” i polskim wariantem „amoralnego familizmu” – społeczeństwo jako „federacja” rodzin i grup towarzyskich, z silnie ukształtowanym społecznym kapitałem wiążącym (*bonding*) o bardzo słabych innych więziach grupo twórczych, deficytem kapitału pomostowego i brakiem kapitału łączącego, zjednoczonych w narodowej wspólnoty. Naród był przy tym kategorią moralną, nie instytucjonalną, apelował do każdego z osobna (dopiero wizyta Jana Pawła II pozwoliła naocznie stwierdzić istnienie narodowej wspólnoty, „policzyć się”). Obraz społeczeństwa trzeba uzupełnić o dwie obserwacje. Pierwsza odnosi się do działań Polaków w sferze prywatnej. Większość Polaków wywodziła się ze wsi i przeniosła chłopską zaradność, pracowitość, indywidualną zapobiegliwość „na swoim” (choć nie nadawała wartości prakseologicznych pracy w sektorze państwowym). Tę

pracowitość niosła także warstwa drobnomieszczańska, rzemieślnicza, handlowa. Większość Polaków przejawiała w pracy „na swoim” innowacyjność, zaradność, umiejętność radzenia sobie w sytuacjach wymagających nierutynowych działań. „Prywatyzowane” (wykradane) zasoby państwowe nie były marnotrawione, były efektywnie wykorzystywane w gospodarstwach domowych, w sektorze „ekonomiki fuch” czy w sektorze prywatnym. Te formy działalności, które można różnie oceniać z moralnego punktu widzenia, ogólnie dawały jednak społeczeństwu siłę przetrwania, niosły cechę ważną dla naszego tematu: indywidualizm. Te wszystkie formy życia zbiorowego, które miały charakter kolektywny, były zmonopolizowane przez państwo i nieakceptowane, w większym czy mniejszym stopniu delegitymizowane przez Polaków. Wspólnotę budował Kościół rzymsko-katolicki, był jedyną „swojską”, powszechnie aprobowaną instytucją, ale Kościół przedsoberowy nie budował społeczności o charakterze obywatelskim, był jednoznacznie hierarchiczny.

Fenomenem rdzennie polskim, ukształtowanym w wyniku działania spłotu wyżej wskazanych zjawisk w warunkach względnego otwarcia Polski na inne kraje, była turystyka handlowa, obecna już w okresie rządów Gomułki (1956–1970), a eksplodująca pod rządami Gierka (1970–1981). Gierek, uchylając przed Polakami drzwi za granicę, umożliwił rozwój tej turystyki na wielką skalę; zarazem absolutnie powszechnym zjawiskiem stało się obchodzenie przepisów prawa celno-skarbowego. To w tym obszarze szczególnie wzmocnieniu ulegała „anty-kultura prawna” o charakterze raczej indywidualnym (nawet jeśli była prowadzona w ramach wyjazdów zbiorowych). Jedyna enklawa działań kolektywnych (nie licząc masowych buntów społeczeństwa) to instytucja samorządu robotniczego (1956–1958), szybko jednak zduszona.

Sierpień 1980 był zwieńczeniem procesu kształtowania postaw społeczeństwa polskiego w warunkach autorytarnego socjalizmu. Był to bunt przeciwko autorytarnej władzy i państwu, jako pracodawcy. Trawestując cytowaną formułę Nowaka o poczuciu więzi z narodem jako podmiotem moralnym, a nie instytucjonalnym, Polacy zbuntowali się, występując w rolach członków Narodu, natomiast w mniejszym stopniu buntowali się jako pracownicy konkretnych przedsiębiorstw i warunkom panującym w miejscu pracy, chociaż bezpośredni impuls dla buntu dały pogarszające się warunki płacowe. W efekcie podmiotem buntu stał się Naród. W Polsce zawsze hasłem o wielkiej nośności była demokracja z tym, że była ona rozumiana w kategoriach nieinstytucjonalnych – jako wolność, zwłaszcza usunięcie dyktatorskiej władzy i powszechny dobrobyt. Natomiast nie było społecznie jasne, jak ma być ta demokratyczna wolność egzekwowana, stąd zawód, jaki sprawiły dwa pierwsze lata rynku i demokracji parlamentarnej i stosunkowo szybki powrót do władzy formacji post-PZPR-owskiej.

Obecnie odniosę się do zmian instytucjonalnych, które nastąpiły po Sierpniu 1980. Samorządy pracownicze, porównując je z samorządami robotniczymi z lat 1956–1958, uzyskały potężne zaplecze, stał za nimi potężny ruch społeczny. W latach 80. partia komunistyczna była już niemal czystą partią władzy, wyzbytą ideologicznego fundamentu. Politolog Wojciech Lamentowicz określił ją jako „związek zawodowy dyrektorów”. Partyjna elita, pragmatyczna raczej niż ideologiczna, nie dysponowała lojalną armią członkowską – badania Pawła Gieorgicy dowodziły wysokiego poziomu poparcia „Solidarności” wśród szeregowych członków tej partii. To zapewne był jeden z czynników powodujących, że partia władzy zdecydowała się ustalić *modus vivendi* z rodzącą się „Solidarnością”. Oznaczało to jednak, że ład autorytarnego socjalizmu stracił resztki spistości. To właśnie inspirowana myślą programową Kuronia instytucja samorządu pracowniczego, poparta przez klasę robotniczą, doprowadziła do naruszenia skonsolidowanego, hierarchicznego ustroju przedsiębiorstw. Mimo tych słabości system bronił się raczej skutecznie, biorąc pod uwagę, że w połowie lat 80. w większości przedsiębiorstw rady pracownicze zostały podporządkowane dyrekcjom, jedynie w ok. 5% z nich, co prawda z największych przedsiębiorstwach (byłej „sieci” z lat 1980–1981) samorząd kontrolowany przez podziemną „Solidarność” zachował niezależność.

Wskażę główne cechy postaw, o których można powiedzieć, że u progu zmiany ustroju cechowały dużą część społeczeństwa, świat pracy, klasę robotniczą i chłopską: dystans w stosunku do oficjalnych instytucji i postawy roszczeniowe, indywidualna zaradność i pracowitość „na swoim”, amoralny familizm, a przy tym umiejętność zawiązywania „sitw” dla omijania nakazów oficjalnej władzy, środowiskowe przyzwolenie na omijanie oficjalnych norm prawa gospodarczego („nihilizm moralny”⁷⁸), niski poziom kapitału społecznego. Badania mentalności ekonomicznej, prowadzone przez zespół socjoekonomistów z SGH w okresie przełomu ustrojowego i w okresie transformacji wskazywały na liczne ambiwalencje w postawach: dotyczyły one rynku, konkurencji, przedsiębiorczości, efektywności ekonomicznej. Zarazem postawy polskiej klasy robotniczej były „podszyte” wartościami chłopsko-drobnomieszczańskimi rodziły akceptację, w kategoriach ogólnych, gospodarki kapitalistycznej i zasady konkurencji.

Janusz Hryniewicz i jego koncepcja archetypu kultury folwarcznej, do którego to pojęcia już się odwoływałem, dostarcza użyteczną perspektywę do interpretacji pewnych dających się zaobserwować zachowań w obszarze stosunków pracy. Przytoczę fragmenty jego wniosków: „pierwsze masowe

⁷⁸ A. Kojder, *Prawo w impasie*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polska. Ale jaka?*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.

zjawiska wspólnej pracy, w skali ponadrodzinnej i wyspecjalizowanej w dostarczaniu tych samych produktów, pojawiły się w Polsce wraz z ekspansją gospodarki folwarcznej. Wtedy właśnie ukształtowały się archetypy zachowań pracowników i kierowników. Spośród nowożytnych nurtów ideowych najsilniej odcisnęły się w polskiej kulturze barok i romantyzm. Zaowocowały one podwyższoną emocjonalnością i nieco słabszą recepcją kartezjańskiego ideału kulturowego zawierającego kanony racjonalnego myślenia (...). Po zmianie ustroju ekonomicznego archetypy zachowań folwarcznych są nadal widoczne. (...). Hryniewicz następująco rekonstruuje ten archetypowy wzór wartości: „barokowy romantyzm jest związany z prymatem ekspresji emocjonalnej nad ekspresją, kalkulacją i planowaniem. Od strony socjologicznej oznacza to, że w kształtowaniu postaw czynnik emocjonalny często dominuje nad czynnikiem poznawczym. (...). Poziom indywidualizmu etycznego jest w Polsce znacznie mniejszy niż w Zachodniej Europie. Na tle zachodniej Europy polski kolektywizm jest duży i przybiera postać kolektywizmu rodzinno-koleżeńskiego (...) bezosobowość jest w polskim społeczeństwie słabiej ugruntowana niż na zachodzie Europy i w USA”⁷⁹. Odnosząc się do treści folwarcznej metafory Hryniewicz następująco charakteryzował genezę archetypu: „po stronie właścicieli-kierowników mieliśmy nieskrępowaną władzę i świadomość decyzyjności nieograniczonej przepisami, po stronie chłopów wykształcił się etos wymuszonego lub zinternalizowanego posłuszeństwa, w połączeniu z brakiem poczucia odpowiedzialności i zapotrzebowaniem na szczegółowe instrukcje w pracy i opiekę kierownika poza pracą. (...) W środowisku wiejskim wytworzył się szczególnie stan świadomości społecznej, który można określić mianem podwójnej etyki. Wobec własnej grupy obowiązywał wymóg bezwzględnej uczciwości, natomiast co do kradzieży rzeczy pańskich lub księżyich nie było żadnych zahamowań (...)”⁸⁰.

Przy takim ujęciu, jakie zostało przedstawione, można dojść do wniosku, że przeważać będzie wzór obrony racji. Jest to przedmiotem debat, w których zdaje się zwyciężać pogląd o dominacji w polskim społeczeństwie wzór wartości indywidualistycznych, sprzyjających liberalnej gospodarce rynkowej (według typologii Halla i Soskicego). Ekonomista z SGH, Wojciech Bieńkowski, wyraził to dobitnie: „istnieją co najmniej dwa powody, dla których Polska powinna wybrać model anglosaski a nie wahać się między opcją kontynentalną i skandynawską. Należy do nich nasz charakter narodowy ukształtowany przez doświadczenia historyczne, o ile nie jest odziedziczony w naszych genach. Jestem głęboko przekonany, że my, Polacy, jesteśmy przesiąknięci uporczywym indywidualizmem. Lepiej czujemy się będąc

⁷⁹ J. Hryniewicz, *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 46–47.

⁸⁰ Ibidem, s. 33.

niezależnymi, nie preferujemy zaś unikania ryzyka, działania w grupie ani zależności od rządu”⁸¹.

Warto w tym kontekście przytoczyć różnicę poglądów Jana Szomburga i Tadeusza Kowalika. W 1993 r. Jan Szomburg opublikował artykuł, w którym z jednej strony poddał opisowi na wysokim poziomie abstrakcji mentalność ekonomiczną polskiego społeczeństwa, a z drugiej rozważał, jaki system społeczno-ekonomiczny będzie odpowiadał wzorom wartości ekonomicznej. Problem odpowiedniości między systemem a wartościami określił jako „adekwatność kulturową”, od niego zaczerpnąłem ten termin. We wczesnych latach 90. takie rozważania nie były rzadkie, żywo debatowano na temat ekonomicznej mentalności Polaków. Poglądy Szomburga da się przedstawić w skrócie: Polacy nie czują się komfortowo w sytuacji nadmiernych ograniczeń instytucjonalnych, są indywidualistami i ich wzory wartości rodzą najbardziej efektywne zachowania ekonomiczne w warunkach rozluźnienia biurokratyczne regulacje. Polacy są urodzonymi drobnymi przedsiębiorcami, działającymi na własny rachunek. W stosunku do polskiej kultury adekwatny jest więc ład pluralistyczny, nastawiony rynkowo, o regulacjach elastycznych, przyjaznych indywidualizmowi.

Z kolei zdanie Kowalika, wyrażane w wielu publikacjach i wywiadach, a usystematyzowanych w 2000 r.⁸², było następujące: „czy istotnie potencjał uzdolnień Polaków do gry rynkowej jest na tyle trwały, obejmuje dostatecznie dużą ich liczbę, że można na tym opierać polską odmienność modelową? (...) w pierwszym okresie odzyskania niepodległości kolejne rządy próbowały prowadzić politykę przyjazną dla rynku. Nie spotkało się to z odpowiednim odzwaniem (internalizacją inspirowanych zachowań) ze strony społeczeństwa, co wymuszało zwrot w kierunku interwencjonizmu. I co począć z głęboko zakorzenionym poczuciem solidarności, której organizacyjnym wyrazem był dziesięciomilionowy ruch o tej samej nazwie? Z umowami społecznymi i silnymi tendencjami korporacjonistycznymi? Z tradycją ruchu pracowniczej partycypacji?”⁸³.

Problem indywidualizm–kolektywizm Polaków był i jest przedmiotem kontrowersji. Jest wiele argumentów bliskich poglądom Kowalika, w tym wynikające z badań socjologicznych, w których stosuje się zagregowane wskaźniki. Dowodzą one że Polacy, odpowiadając na pytanie, czy życie społeczne powinno być zorganizowane według zasad kolektywistycznych, czy indywidualistycznych, lokowali się na skali nieco bliżej bieguny kolektywi-

⁸¹ W. Bieńkowski, *Unia Europejska a dylematy nowych państw członkowskich – przypadek Polski*, [w:] W. Bieńkowski, M.-J. Radło, *Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo społeczne*, PWN, Warszawa 2010, s. 166.

⁸² T. Kowalik, *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie. Ewolucja. Kryzys*. Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000, s. 23 i nast.

⁸³ Ibidem, s. 263.

stycznego. Odpowiedź nie jest więc jednoznaczna, jednak obserwacje i badania socjoekonomiczne, które były i są prowadzone w SGH skłaniają do uznania, że większość Polaków – chociaż trudno oszacować precyzyjnie – cechuje się orientacją indywidualistyczną i ma niewielki zasób społecznego kapitału pomostowego. Ale tu zastrzeżenie – „ilekroć w pytaniach kwestionariuszowych pojawia się skojarzenie z obroną pozycji, zabezpieczeniem socjalnym itp. respondenci badań w większości wybierają kolektywne rozwiązanie, co więcej po zmianie ustroju miał się zwiększyć zakres postaw kolektywistycznych⁸⁴. W społeczeństwie o postawach raczej indywidualistycznych pojawia się kolektywizm roszczeniowy, oczekiwania adresuje się do reprezentantów systemu, do rządu w poczuciu, że podmiotem żądań jesteśmy „my”, społeczeństwo. Uogólnienie jest jednak nieuzasadnione – wielokrotnie niespodziewanie aktualizował się kolektywizm wspólnotowy, chciałoby się powiedzieć – szlachetny – zwykle jednak nie trwał długo: tak można interpretować zrywy samorządności pracowniczej w latach 1945-46, 1956–58, 1981.

* * *

Podsumowując dwa ostatnie podrozdziały można sformułować pogląd, że bezpośrednio po przełomie ustrojowym, w stanie nastrojów społecznych raczej wyczekujących, niż euforycznie oczekujących na radykalną poprawę położenia (mówiła o tym frekwencja wyborcza), większość społeczeństwa zaakceptowała model „normalnej” gospodarki rynkowej, szybko pogodziła się z degradacją roli związków zawodowych i samorządu pracowniczego. Ten model można zdefiniować jako „liberalną gospodarkę rynkową”, chociaż taka nie była społecznie etykietowana. Ważnym czynnikiem wzmacniającym oczekiwania było wycofanie poparcia wobec gospodarki autorytarnego socjalizmu, poparcie dla zasady konkurencji i wiara w rynek, jako antidotum na ułomności autorytarnego socjalizmu. Sądzę, że uwierzono w szybką poprawę sytuacji (w owe oficjalnie ogłoszone 6 miesięcy dalszych wyrzeczeń). Twórcy reformy mieli swoje pięć minut, otrzymali wielki kredyt zaufania – i udzieliła im go ówczesna klasa robotnicza, to jej zbiorowe postawy były najmocniejszym parasolem nad reformą, nie umniejszając niewątpliwych zasług „Solidarności”, no i poświęcenia związku. Liberalny model gospodarki zbiegł się z „liberalno-etycznym” stylem politycznym Tadeusza Mazowieckiego⁸⁵.

Latem 1991 r. nastąpiło odbicie fali, początek „*counter movement*” według schematu teoretycznego Karla Polanyi’ego⁸⁶. To wówczas rozpoczęły

⁸⁴ M. Ziółkowski, *Jednostka i wspólnota. Jakie „Razem Polaków” na początku XXI wieku?*, [w:] A. Dąbrowska-Nowacka (red.), *Jaka wspólnotowość Polaków w XXI wieku?*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010, s. 33.

⁸⁵ E. Nalewajko, *Między populistycznym a liberalnym. Style polityczne w Polsce po roku 1989*, ISP PAN, Warszawa 2013, s. 113 i następne.

⁸⁶ K. Polanyi, *Wielka transformacja*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2010.

się strajki, które doprowadziły do częściowego odejścia polskiej gospodarki od modelu czysto liberalnego. Podkreślam, że był to model, którego nie udało się zapewne wprowadzić w życie w dostatecznie szerokim zakresie, zwłaszcza ze względu na postawy społeczne i patchworkową postać gospodarki rynkowej⁸⁷. Niezależnie od problemu spistości próba wprowadzenia modelu konsekwentnie liberalnego, podjęta przez Leszka Balcerowicza, pozwoliła odzyskać Polsce zaufanie światowych rynków finansowych, zagranicznych banków–wierzycieli i przyspieszyć wydobywanie Polski z dramatycznej sytuacji ekonomicznej.

1.6. Definicje dialogu społecznego i fordowska teoria korporatyizmu

Istnieje wiele definicji dialogu społecznego. Mają na nie wpływ przekształcenia gospodarki rynkowej, zwłaszcza skokowe przejście od fazy fordowskiej do postfordowskiej oraz zróżnicowania kapitalizmu. Nie będę wkraczał w tę złożoną problematykę, wskażę dwie przydatne dla celów tej monografii definicje.

Według szerokiej oficjalnej definicji Międzynarodowej Organizacji Pracy „dialog społeczny obejmuje wszystkie typy negocjacji, konsultacji lub prostej wymiany informacji między reprezentacjami rządów, pracodawców i pracowników w sprawach, odnoszących do interesujących ich problemów ekonomicznych i społecznych. Dialog może być realizowany jako proces trójstronny z rządem jako oficjalnym uczestnikiem lub może odnosić się do dwustronnych relacji między pracą i menedżmentem (lub związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców) przy udziale lub bez udziału rządu. Harmonizowanie interesów może być nieformalne lub zinstytucjonalizowane a najczęściej jest i takie i takie. Może się odbywać na poziomie narodowym, regionalnym lub zakładowym. Może odbywać się między reprezentacjami różnych grup zawodowych, w ramach sektorów lub łącząc obie płaszczyzny”⁸⁸.

⁸⁷ Pozornie można uznać, że polski kapitalizm jest najbliższy modelowi liberalnemu, pluralistycznemu i pod wieloma względami tak jest, jednak nie pod wszystkimi. Liberalizm anglosaski dla sprawnego funkcjonowania wymaga wysokiej jakości prawniczego segmentu życia społecznego. Przewaga konkurencyjna liberalnej gospodarki rynkowej w ujęciu modelowym to jej innowacyjność. Liberalna gospodarka rynkowa skutecznie ogranicza w życiu gospodarczym tradycyjne, paternalistyczne formy stosunków pracy. Jednym słowem – w ujęciu modelowym ma mocną osnowę, swoistą logikę, nadającą znamię przewagi konkurencyjnej. Natomiast u nas ustroj pod wieloma względami naśladuje liberalizm, ale bez liberalnej osnowy, panuje tu raczej „wolna amerykanka”, dopuszczająca dowolne „fastrygowanie” organizacji i instytucji: nadal utrzymuje się wcale rozległa enklawa korporatyizmu w sektorze publicznym, paternalizm w sektorze MŚP, bardzo różnorodne pod względem ustroju wewnętrznego subsidiaries ponadnarodowych korporacji itd. Kończąc – nasz patchworkowy kapitalizm jest pozbawiony osnowy definicyjnej związanej z modelem liberalnym.

⁸⁸ Strona internetowa International Labour Organization www.ilo.org (październik 2009).

Podobnie jest definiowany dialog społeczny w słowniku opracowanym w polskim ministerstwie rodziny, pracy i polityki społecznej: „Dialog społeczny (DS) nie ma przyjętej krajowej definicji. DS jest pojęciem obejmującym całokształt wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Obejmuje także ich stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny i inne instytucje państwowe. Jest procesem stałej interakcji pomiędzy uczestnikami dialogu w celu osiągnięcia porozumienia w sprawach kontroli nad zmiennymi czynnikami społeczno-ekonomicznymi w skali makro i mikro. Dialog społeczny może mieć charakter zinstytucjonalizowany (sformalizowany). W dialogu zinstytucjonalizowanym negocjacje zbiorowe są prowadzone przez specjalnie powołane do tego celu instytucje, rady czy komisje, działające na podstawie aktów prawnych lub przyjętych porozumień. Udział w pracach takich instytucji jest ograniczony do kilku najbardziej reprezentatywnych organizacji związków zawodowych i pracodawców, które mogą realnie wpływać na zachowania swoich członków i skłonić ich do zastosowania się do ustaleń ciała trójstronnego. Pozainstytucjonalny dialog realizowany może być poprzez zawieranie układów zbiorowych pracy oraz konsultacje i opiniowanie, będące realizacją uprawnień organizacji partnerów społecznych wynikających z ustawodawstwa ich dotyczącego. W formach nieinstytucjonalnych możliwe jest tworzenie dialogu obywatelskiego z udziałem organizacji pozarządowych. Często praktykowaną formą dialogu niesformalizowanego – zwłaszcza w razie zagrożenia konfliktami społecznymi – są kontakty doraźne nazywane dialogiem incydentalnym (*ad hoc*). Ma on miejsce poza kontaktami zinstytucjonalizowanymi”⁸⁹.

Na marginesie definicji warto przytoczyć klasyfikację form dialogu, przydatną do opisanja polskiej sytuacji. Odwołamy się do propozycji Jacka Sroki, który opracował, korzystając po części z inspiracji Aldi Rodala i Nicka Muldera, schemat „kontinuum dialogu społecznego”, obejmujące osiem stopni: a) lobbing („Wyłączność uprawnień decyzyjnych aparatu wykonawczego państwa. Kontakt z grupami interesu poprzez realizowane przez nie strategie lobbingowe oraz negocjacje”); b) briefing w znaczeniu zasięgnięcia opinii („Regularny briefing i ograniczone konsultacje, często nieprzynoszące rezultatów w postaci pożądaných decyzji”); c) debatę („Regularne debaty z przedstawicielami grup interesu nad zagadnieniami wymagającymi decyzji administracyjnych. Ograniczone, lecz dość stabilne możliwości wpływu grup interesu na proces decyzyjny”); d) konsens przeddecyzyjny („Wspólne wypracowanie i projektowanie rozwiązań kwestii problemowych. Potencjalnie silna możliwość wpływu na kształt decyzji”); e) koordynacja przeddecyzyjna („Wspólne wypracowanie i projektowanie rozwiązań kwestii proble-

⁸⁹ www.gov.pl/web/rodzina

mowych oraz współuczestnictwo w wyborze dróg realizacji projektowanych decyzji”); f) partnerstwo operacyjne („Współdecydowanie. Partycypacja w projektowaniu programów administracyjnych, podejmowaniu decyzji oraz ich wdrażaniu”); g) partnerstwo społeczne („Współdecydowanie. Stały udział w kolejnych etapach procesu decyzyjnego, uczestnictwo w projektowaniu programów administracyjnych oraz określaniu kierunków rozwoju polityk szczegółowych”); h) stała delegacja uprawnień decyzyjnych („Suwerenność decyzyjna», zaufanie, stały transfer administracyjnych uprawnień decyzyjnych, państwo ogranicza się do nadzoru i kontroli”)⁹⁰.

Ta skala daje się zastosować do porównań międzynarodowych. Można przy jej pomocy zarówno opisywać charakter partnerstwa społecznego, właściwego poszczególnym krajom, jak dynamiczny aspekt partnerstwa, które może przesuwać się w danym kraju „w górę” lub „w dół” skali.

1.7.1. Typ idealny korporatyizmu i partnerstwa społecznego⁹¹

W nurcie analiz neokorporatyizmu okresu fordowskiego (industrialnego) szczególną rolę grają prace Philippa Schmittera i badaczy pozostających pod jego wpływem. Uznaje się ich za twórców „klasycznej teorii korporatyizmu”, która zaczęła tracić znaczenie wraz z kryzysem fordyzmu, chociaż szereg jej ustaleń jest wciąż aktualnych. Schmitter był także autorem głośnej i często krytykowanej tezy długookresowego trendu rozwoju neokorporatyizmu, który przyrównał do pracy Syzyfa⁹². Mimo że zasadniczo typ idealny korporatyizmu został opracowany dla warunków kapitalizmu okresu fordowskiego to pozostaje on, moim zdaniem, najlepszym narzędziem do mierzenia partnerstwa społecznego i dialogu społecznego i tak faktycznie jest do dzisiaj traktowany, nawet jeśli bardziej intuicyjnie, niż literalnie. Wątki, nazwijmy je „schmitterowskie” powracały w debatach na temat reprezentatywności, prowadzonych zarówno w Trójstronnej Komisji, jak w Radzie Dialogu Spo-

⁹⁰ J. Sroka, *Dialog społeczny w Polsce*, [w:] J. Sroka (red.) *Administracja i polityka. Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 31.

⁹¹ Porównaj: J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 51–60.

⁹² W tekstach z lat 90. Schmitter dokonał generalizacji wyników badań europejskiego korporatyizmu, od czasów jego powstania w połowie XIX w. do czasów współczesnych. Długookresowe obserwacje prowadziły do wniosku, że korporatyzm podlega procesowi fałowania, którego rytm wyznaczają okresy 20–25-letnie. Po każdorazowym wzniesieniu fali opada ona, by po ćwierćwieczu ponownie wznieść się. Schmitter nadał swoim obserwacjom sugestywny wyraz, przyrównując wznoszenie się i późniejsze opadanie fali do trudu Syzyfa – najpierw korporatyizmu, potem neokorporatyizmu nie udawało się – przynajmniej do lat 90. XX wieku ustanowić jako rozwiązania trwale wpisującego się do współczesnych systemów społeczno-ekonomicznych. P. Schmitter, J. Grotte, *The Renaissance of National Corporatism: unintended side – effect of European Economic and Monetary Union calculated response to the absence of European Social Policy?* “Transfer” 1999, Brussels, V. 1–2, p. 34–63.

łecznego. To powód, dla którego nie będę omawiał innych teorii korporatyizmu rozwijanych w okresie kryzysu fordyzmu (warianty korporatyizmu konkurencyjnego).

Istnieją dwa zespoły cech typu idealnego korporatyizmu. Jeden odnosi się do charakterystyk organizacji reprezentujących partnerów społecznych (nazwijmy je organizacyjnymi), drugi do mechanizmów podejmowania decyzji (te nazwijmy proceduralnymi). Organizacje odpowiadające idealnemu typowi mają następujące cechy: a) monopol na reprezentowanie interesów danej klasy, sektora, grupy zawodowej itd.; b) społeczne domeny organizacji nie zachodzą na siebie, żadne środowisko nie jest podwójnie czy wielokrotnie reprezentowane. Ponadto wszystkie środowiska społeczne, uczestniczące w stosunkach produkcji, mają swoją organizację (lub frakcję organizacji) reprezentującą ją w organach korporacyjnych; c) organizacje mają taką strukturę i takie procedury, że są w stanie dobrze artykułować interesy swoich środowisk, a także koordynować zachowania członków środowisk; d) organizacje są w pełni reprezentatywne, członkostwo w nich jest obowiązkowe; e) organizacje są oficjalnie uznane przez agendy rządowe i posiadają na polu publiczny status.

Jeśli chodzi z kolei o zinstytucjonalizowane mechanizmy podejmowania decyzji (warunki proceduralne), to powinny być spełnione następujące warunki: a) obowiązywać musi zasada parytetu reprezentacji, względnej równowagi stron; b) muszą istnieć regularne interakcje między organizacjami, najlepiej zinstytucjonalizowane w postaci stałych komisji trójstronnych, działających na poziomie narodowym. Ważne jest także, iż szereg najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych załatwia się na poziomie narodowym, w tym układy zbiorowe pracy, wskaźniki wzrostu zarobków itp. To gwarantuje, że nie nastąpi eksternalizacja kosztów porozumień płacowych⁹³; c) organizacje powinny uczestniczyć w całym toku tworzenia regulacji (zwłaszcza norm prawa), poczynając od konsultowania poprzedzającego proces przygotowywania prawa (założeń ustaw); d) uzgadnianie w ramach instytucji korporacyjnych powinno polegać na aktywnym poszukiwaniu rozwiązań i dochodzeniu do nich na zasadzie konsensusu a nie tylko w drodze głosowań. Mówi się w tym przypadku o preferowaniu „demokracji konsensualnej” a nie tylko „demokracji proceduralnej”. Wprowadza się niekiedy dystynkcję między dochodzeniem do porozumień w drodze większościowej a dochodzeniem porozumień w drodze „harmonizacji” (*concertation*).

⁹³ Pojęcia eksternalizacji i internalizacji odnoszą się do kosztów układów zbiorowych pracy. W pierwszym przypadku koszty są „eksternalizowane”, przerzucane na zewnątrz przez układające się strony (np. koszty podwyżek na inne grupy społeczno-zawodowe lub społeczeństwo jako całość obciążając budżet, zwiększając inflację, wywołując wzrost bezrobocia itp.), w drugim są „internalizowane”, „uwewnętrzzone”, ponoszone jedynie przez strony układu, nie obciążają innych.

Tak przedstawiony idealny typ korporatyizmu nie był nigdzie w pełni zrealizowany (co jest definicyjną cechą typów idealnych), zwłaszcza odnośnie cech organizacyjnych, np. obligatoryjnej przynależności do związków zawodowych. Typ idealny może jednak służyć mierzeniu poziomu korporatyizmu i zakresu odstępstw od niego.

Schmitter i Grote, przedstawili kilka podstawowych odstępstw od modelu: a) do organów korporacyjnych (typu trójstronnych komisji, rad itp.) były dopuszczone organizacje, które nie spełniały powyżej wymienionych warunków, mianowicie nie były właściwie ustruktrowane, nie były reprezentatywne dla swoich środowisk, nie były w stanie dobrze artykułować realnych interesów klas, grup zawodowych, skupiały się na reprezentowaniu wąskich interesów elit przywódczych itd.; b) organy korporacyjne (komisje, rady) nie były uznawane przez władzę ustawodawczą jako partnerzy w stanowieniu prawa, nie dyskutowano i nie konsultowano z nimi propozycji nowych regulacji, przekształcano je w organy o biernej funkcji informacyjnej. Działo się tak zazwyczaj wtedy, gdy organizacje nie były w stanie uzgodnić wspólnego stanowiska; c) pojawiały się praktyki *by pass*, polegającej na tym, że w trakcie negocjacji między najważniejszymi organizacjami, reprezentującymi wielkie grupy społeczne, któraś z nich decydowała się na realizację interesów poprzez inne niż korporacyjne kanały, przede wszystkim poprzez kanały łączące je z partiami politycznymi. Powodowało to zanik równowagi między organizacjami wewnątrz organów korporacyjnych a w konsekwencji marginalizację tych organów.

Wymienione powyżej trzy ułomności zinstytucjonalizowanego dialogu były obecne w piętnastoleciu poddanym analizie – zwłaszcza dwie ostatnie.

Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że tak rozumiany neokorporatyizm odpowiadał koordynowanej gospodarce rynkowej i był uprzedmiotowiony w korporacyjnym modelu stosunków przemysłowych, natomiast był ujemnie skorelowany z liberalną gospodarką rynkową i z pluralizmem, gdyż te osłabiały związki zawodowe, burzyły równowagę między stroną rządową a partnerami społecznymi itd. Możemy także założyć, że model neokorporacyjny bardziej odpowiadał kulturze dialogu i konkurencji niż kulturze obroty racji.

Przypominam koncepcję Schmittera bowiem to tym schematem teoretycznym wielokrotnie mierzyli uczestnicy dialogu w Trójstronnej Komisji aktualną praktykę polskiego dialogu, niejednokrotnie formułując wzajemne zarzuty, że organizacja reprezentująca stronę przeciwną nie posiada właściwych cech organizacyjnych, nie jest np. dostatecznie reprezentatywna, lub stosuje taktykę *by pass*. Wobec strony rządowej wysuwano często zarzut, że nie konsultowała z partnerami społecznymi propozycji nowych regulacji, ograniczała się do ewentualnej debaty o regulacji już w pełni przez rząd opracowanej.

I.7. Europejski dialog społeczny w perspektywie historycznej

Z naszego punktu widzenia ważny jest okres, który nastąpił po załamaniu się feudalnego systemu cechowego. System ten był podważany już na przełomie wieku XVI i XVII, jednak sytuacja zaczęła się zmieniać zasadniczo w XVIII w., gdy w poszczególnych krajach wprowadzano zasady wolności gospodarczej i konkurencji.

Powstanie uwolnionego z cechowych ograniczeń przemysłu fabrycznego spowodowało pojawienie się nowej licznej klasy – proletariatu, który został poddany wyzyskowi tak skrajnemu, że wywołał on falę walk klasowych. Poniżej zwrócimy uwagę na dwa nurty, istotne z punktu widzenia wyzwolenia pracy. Pierwszy odnosi się do idei korporatyizmu, a więc takiego ładu instytucjonalnego (ustroju), który nadaje stronom stosunków pracy, a więc korporacjom zawodowym i ekonomicznym, reprezentującym świat pracy z jednej i kapitał z drugiej strony, wpływ na kierowanie sprawami gospodarczymi, dotyczącymi obydwu stron. Drugi dotyczy szeroko rozumianych warunków pracy i życia pracowników, głównie najemnych. Obydwa nurty zazębiają się, niektóre ważne instytucje, takie jak zinstytucjonalizowany dialog społeczny, odnoszą się w równym stopniu do obydwóch.

I.7.1. Rzymski katolicyzm i geneza korporatyizmu

Wśród nurtów poszukujących wyjścia z tej nieznośnej dla świata pracy sytuacji wymienić należy myśl kształtującą się w rzymskim katolicyzmie. Zdaniem niektórych badaczy najsilniejszym bodźcem dla ukształtowania się idei europejskiego korporatyizmu były osiągnięcia pontyfikatu Leona XIII. Papież ten, przełamując opór konserwatywnych kręgów katolickich, ogłosił w 1884 r. encyklikę *Humanum Genus*, w której wskazał średniowieczny system cechowy jako wzorzec dla stosunków przemysłowych⁹⁴. W 1891 r. ogłoszona została przez niego encyklika *Rerum Novarum*, która zawierała koncepcję korporatyizmu i klasowego solidaryzmu jako alternatywy zarówno wobec socjalizmu jak kapitalizmu i liberalizmu. Rozwiązaniem miała być nie walka klasowa lecz harmonizowanie interesów pracodawców i pracowników w duchu chrześcijańskim. Leon XIII stwierdzał, że olbrzymia część klasy pracującej znajduje się w stanie „niezasłużonej a okropnej niewoli”, co wynika z monopolu kapitalistów na rynku towarów i pracy, a także ze zniesienia dawnych korporacji przemysłowych przez co pracownicy zostali pozbawiani ochrony prawnej. Należy doprowadzić do współpracy i solidarnego współdziałania pracodawców i pracowników dla dobra społecznego. Papież dopuszczał także zrzeszanie się pracowników w chrześcijańskich związkach zawodowych.

⁹⁴ S. Jarocki, *Katolicka nauka społeczna*, Sociétés' Edition Internationales, Paris 1964.

Koncepcje te były rozwijane w myśli katolickiej a znalazły swój dojrzaly wyraz w encyklice Piusa XI *Quadragesimo Anno*, ogłoszonej w 1931 r., w czterdziestolecie *Rerum Novarum*. Został w niej przedstawiony zarys ładu korporacyjnego, którego podstawą miały stać się samorzady zawodowe: wspólne organizacje pracodawców i pracowników. Powstawać miała w nich więz ugruntowana na funkcjach społecznych a nie różnicach klasowych. Korporacje zakładały istnienie związków zawodowych, mających chronić interesy pracowników, ale także pracodawców. Korporacje miały mieć charakter publiczno-prawny, powinny powstawać oddolnie i ograniczać istotnie wolną konkurencję. Konkurencja jest w pewnych granicach pożyteczna lecz musi być kontrolowana przez państwo i korporacje. Papież krytykował jednocześnie korporacjonizm Włoch faszystowskich za upaństwowienie i upolitycznienie korporacji, pozbawienie ich autentycznie samorządowego wymiaru.

Idee encykliki były przedmiotem szerokiej debaty i na jej podstawie opracowano model ładu korporacyjnego. Zasadniczą komórką organizacji gospodarczych jest samorząd przedsiębiorstwa, Rada Zakładowa. Poszczególne Rady Zakładowe łączą się w Radzie Branżowej, która jest organizacją samorządu całej gałęzi produkcji, np. przemysłu węglowego, metalowego itd. Na kolejnym szczeblu powstają korporacje wielkich działów gospodarki, przemysłu, rolnictwa itd., zaś ma czele tej hierarchicznej struktury znajduje się Krajowa Rada Korporacyjna, która łączy wszystkie zawody. W każdym ogniwie organizacyjnym reprezentowani są przedstawiciele pracowników i pracodawców, którzy uzgadniają interesy w duchu wartości chrześcijańskich, ustanawiają godziwe warunki pracy i płacy⁹⁵.

Na styku inspiracji encyklik, a także praktycznej działalności MOP, zaczęto poszukiwać odpowiedzi, w niektórych państwach na palącą potrzebę, instytucjonalizacji konfliktu klasowego i na alternatywę komunistyczną. W pierwszym rządzie podjęto próby rozwiązania konfliktu w Republice Weimarskiej (1920 r.), potem w Austrii (1925 r.). Powstały platformy dialogu pracy i kapitału pod auspicjami rządów. Miały one charakter korporacyjny (korporacje zawodowe). Ład korporacyjny, który pojawił się po I wojnie światowej, przybrał dwie postaci: demokratyczną – wywodzącą się z Austrii w latach trzydziestych (przed Anshlussem) i faszystowską (Włochy, Niemcy, Portugalia, potem także Francja Vichy). Philippe Schmitter używał w odniesieniu do tych modeli ładów terminu „korporacjonizm państwowy”, w przeciwieństwie do powojennego „korporacjonizmu społecznego”⁹⁶.

⁹⁵ Ibidem, s. 250.

⁹⁶ P. Schmitter, G. Lehmbruch (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills 1979.

W okresie po II wojnie światowej rozwija się nowa forma korporatyizmu, określana mianem „neokorporatyizmu”. Przedrostek neo- ma podkreślać różnicę między korporatyżmem związanym z ładami totalitarnymi i dyktatorskim sprzed II wojny a formą rozwijaną w warunkach demokracji parlamentarnej. Kazimierz W. Frieske następująco systematyzował wnioski, wynikające z literatury przedmiotu: główne mankamenty demokracji parlamentarnej to produkowanie przez nią deficytu prawomocności, wynikającego z bardzo niedoskonałego przekładania opinii wyborców na decyzje podejmowane przez administrację publiczną. Demokracja cechuje się zawyżonymi procedurami, co daje możliwości manipulowania rezultatami głosowań, prowadzi do pęknięcia między proceduralną poprawnością a realnymi efektami tych procedur. Jednym ze skutków deficytu prawomocności demokracji parlamentarnej jest malejąca frekwencja wyborcza i poczucie wyobcowania władzy politycznej. Neokorporatyżm ma dostarczać dodatkowy mechanizm reprezentacji interesu grup zawodowych⁹⁷.

Jedną z idei przewodnich wolnego świata, jeszcze przed zakończeniem II wojny światowej, było włączenie klasy pracowniczej i związków zawodowych do systemu politycznego. Odbyć się to miało – i faktycznie odbywało – za pośrednictwem instytucji neokorporacyjnych, typu trójstronnych komisji, łączących organizacje pracodawców, związki zawodowe i rządy. Instytucje te nie zastępując demokracji parlamentarnej umożliwiały reprezentacjom świata pracy i kapitału uzgadnianie interesów, większy udział w decyzjach ekonomicznych i zachowanie pokoju społecznego. Przyczynny, dla których powojenny fordyzm (industrializm) przybrał w zachodniej Europie taką właśnie formę, wiązały się między innymi z obawami, jakie przeżywały zachodnie elity. Lęki te wynikały z doświadczeń kryzysu demokracji parlamentarnej okresu międzywojennego i załamania ekonomicznego lat trzydziestych. Elity krajów Europy Zachodniej starały się wprowadzić w życie stabilny ład społeczny i dążyły do ograniczenia konfliktów między kapitałem i pracą.

Pierwszy okres rozwoju neokorporatyżmu został zahamowany wraz z kryzysem naftowym i globalizacją. Zahamowanie nie okazało się jednak trwałe, dialog odrodził się po dekadzie, chociaż w odmienionej postaci. W literaturze pisze się o dwóch typach powojennego neokorporatyżmu czy korporatyżmu (pomijając często przedrostek neo-). Pierwszy to korporatyżm okresu fordowskiego (industrialnego) z silnymi związkami zawodowymi, drugi to korporatyżm, który ukształtował się wraz z kryzysem fordyzmu (industrializmu) i osłabionymi związkami zawodowymi.

⁹⁷ K.W. Frieske, *Trójstronna komisja: dialog społeczny i legitymizacja*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPiSS, Warszawa 2003.

1.7.2. Międzynarodowa Organizacja Pracy i trójstronny dialog społeczny

W dwóch ostatnich dekadach XIX w. drastycznie pogorszyły się warunki pracy robotników, wzrósł wyzysk, zaś podczas I wojny światowej uległ wzmocnieniu ruch zawodowy. Po wojnie nastąpiła fala rewolucji komunistycznych, które ogarnęły Europę (Rosja, Niemcy, Węgry, Włochy), a których hasłem było wyzwolenie pracy spod dyktatu kapitału. Powodowało to konieczność ustosunkowania się elit państw zwycięskich. Werner Sengen tak to ujął: „ustanowienie, przestrzeganie i stosowanie norm pracy wymaga dostatecznej presji i niezbędnej równowagi sił między państwem, gospodarką i społeczeństwem. Fakt, że MOP mogła zostać założona w 1919 r., było również wynikiem rosnącej siły związków zawodowych (...) głębokiego pogorszenia się warunków pracy, a także niepokojów społecznych, strajków i rewolucyjnych ruchów politycznych w Europie, a nawet w Ameryce Północnej, które nastąpiły podczas I wojny światowej lub wkrótce po niej. Rewolucja październikowa w Rosji w 1917 r. i ustanowienie tymczasowych republik radzieckich na Węgrzech, na północy Włoch i w części Niemiec w 1919 r. stanowiły poważne zagrożenie dla państw kapitalistycznych zdyskredytowanych przez wojnę. O sytuacji rewolucyjnej w 1919 r. ówczesny premier Wielkiej Brytanii David Lloyd George napisał w liście do francuskiego premiera Georges'a Clemenceau: »Cała Europa jest przepełniona duchem rewolucji. Istnieje głębokie poczucie nie tylko niezadowolenia, ale gniewu i buntu wśród robotników przeciwko warunkom przedwojennym. Cały istniejący porządek pod względem politycznym, społecznym i ekonomicznym [jest] kwestionowany przez masy ludności z jednego krańca Europy na drugi«⁹⁸)⁹⁹.

W takim klimacie ustanowiono Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) jako XIII dział Traktatu Wersalskiego. Werner Sengen podkreślił: „to nie przypadek, że pierwsza konwencja MOP przyjęta podczas pierwszej międzynarodowej Konferencji pracy w 1919 r. wzywała do wprowadzenia 8-godzinnego dnia i 48-godzinnego tygodnia w przemyśle. Jednocześnie Konferencja uzgodniła ochronę pracowników w przypadku bezrobocia, macierzyństwa, pracy nocnej przez kobiety i młodzież oraz wprowadzenie minimalnego wieku dla zatrudnienia w sektorze przemysłowym”¹⁰⁰.

Trzeba dodać, że już przed I wojną światową pojawiły się poważne międzynarodowe inicjatywy, torujące drogę przyszłemu pojawieniu się MOP.

⁹⁸ Autor cytuje pracę: T.G. Barnes and G.D. Feldman, *Breakdown and Rebirth, 1914 to the Present*. Documentary History of Europe. Vol. IV, London 1982, s. 43.

⁹⁹ W. Sengen, *The International labour organization. Goals, Functions and Political impact*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2013, s. 15.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 13–14.

Intencją MOP było znalezienie w ramach modelu gospodarki kapitalistycznej (rynkowej) mechanizmu rozwiązania konfliktu między pracą a kapitałem. Podejmując to wyzwanie MOP nie tyle dążył do wprowadzenia ładu korporacyjnego, ile promował dialog: „Szczególną i unikalną cechą MOP jest zasada trójstronności, co oznacza, że organizacje pracodawców i pracowników mają równy głos z rządami w kształtowaniu polityk i programów MOP. Trójstronność jest formalną zasadą MOP, ponieważ każdy organ i wydział niższego szczebla (z wyjątkiem Komisji Finansowej) składa się z delegatów rządowych, a także przedstawicieli pracodawców i pracowników. Trójstronność jest również istotną zasadą, ponieważ MOP stara się zachęcać do trójstronności w państwach członkowskich poprzez promowanie dialogu społecznego, w którym związki zawodowe i pracodawcy uczestniczą w formułowaniu i wdrażaniu krajowej polityki społecznej. W historii MOP trójstronność wielokrotnie powodowała problemy, ponieważ podejmowanie decyzji jest mniej szybkie i skuteczne. (...). Niemniej jednak korzyści płynące z trójstronności są praktycznie bezsporne, ponieważ nadają standardom MOP wyjątkowy autorytet i wyższą legitymację demokratyczną”¹⁰¹.

Początkowo idee artykułu XIII podjęło 7 państw, w tym Polska. Opracowano szczegółowo procedurę działania MOP, ustanowiono instytucję corocznych zjazdów delegacji pracowników, pracodawców i reprezentacji rządów, ustalono sekcje MOP i począwszy od 1919 r. rokrocznie w Genewie odbywają się zjazdy (w 1940 r. przeniesiono zjazdy do Kanady, gdzie miały miejsce do roku 1948, chociaż grupa urzędników MOP pozostała w Genewie przez cały okres II wojny światowej).

Nie ma tu miejsca na omawianie struktury organizacyjnej i działalności tej bardzo zasłużonej organizacji, dodam – zasłużonej także dla wprowadzenia instytucji dialogu społecznego w Polsce. Pozwolę sobie na krótkie przedstawienie klimatu trójstronności panującego podczas obrad¹⁰², do czego jednak niezbędne będzie chociaż powierzchowne spojrzenia na niektóre aspekty funkcjonowania MOP. Kwestią kluczową dla działalności MOP są zbiory zasad, składające się na swoistą konstytucję tej organizacji. Na pierwszym miejscu wymienić należy zasady Deklaracji Filadelfijskiej 1944 r. podczas Konferencji MOP w Filadelfii w maju 1944 r., która przeformułowała i poszerzyła „cele i założenia” MOP oraz „zasady, które powinny inspirować politykę jej członków”. „Prezydent Roosevelt stwierdził, że Deklaracja Filadelfijska (...) podsumowuje aspiracje epoki, która zaznała dwóch wojen światowych i że może ona nabierać historycznego znaczenia, porównywal-

¹⁰¹ H. Sauer, *International Labour Organization (ILO)*, M. Planck, *Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)* 2014.

¹⁰² Miałem okazję uczestniczyć w genewskich obradach jako ekspert wydelegowany przez Business Centre Club.

nego z Deklaracją Niepodległości Stanów Zjednoczonych”¹⁰³. Deklaracja została włączona do uzupełnionej konstytucji MOP. Stwierdza ona, że: praca nie jest towarem; wolność słowa i zrzeszania się stanowią podstawę trwałego postępu; ubóstwo, gdziekolwiek istnieje, stanowi niebezpieczeństwo dla dobrobytu wszystkich; wszystkie istoty ludzkie, niezależnie od rasy, wyznania lub płci mają prawo dążyć do osiągnięcia zarówno dobrobytu materialnego, jak i rozwoju duchowego w warunkach wolności i godności, bezpieczeństwa ekonomicznego i równości szans. Obok Deklaracji Filadelfijskiej ważną rolę w ustalaniu ram normatywnych MOP odegrały zasady przyjęte w deklaracji dotyczącej fundamentalnych zasad i praw w pracy (wolność zrzeszania się i prawo do rokowań zbiorowych; zakaz wszystkich form pracy przymusowej i obowiązkowej; skuteczna likwidacja pracy dzieci; likwidacja dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu). Te ogólne normy są ujęte w konwencji MOP, zwłaszcza w tzw. konwencji fundamentalne¹⁰⁴. Podkreślana jest zasadnicza różnica między Deklaracją Filadelfijską a zwrotem światowej gospodarki kojarzonym z nazwiskami Ronalda Regana i Margaret Thatcher i ich „neoliberalną kontrrewolucją” czyli powrotem do ekonomicznego *ancien régime* w postaci „mechanizmu spontanicznego rynku”. MOP, mimo wszystkich politycznych napięć pojawiających się w jej ramach, jest najważniejszą międzynarodową instytucją, której elita świadomie stara się utrzymać sprawiedliwy społecznie model *welfare state*¹⁰⁵ (taka postawa cechuje także, chociaż w zakresie ograniczonym, partnerów po stronie kapitału).

Obecnie – z okazji stulecia MOP, została przyjęta Deklaracja o Przyszłości Pracy, skupiona głównie na konieczności rozwijania kapitału ludzkiego ze względu na wyzwania związane z nowymi technologiami. Oczekiwano, że ta Deklaracja będzie kolejnym przełomem ze względu na okazję jej wydania, ona jednak, mimo iż ważna, takich nadziei nie spełniła, z pewnością pod względem znaczenia nie sprostała porównaniu z Deklaracją Filadelfijską.

Wskazałem na normy, one bowiem narzucają ograniczenia, jednak to, na co chcę zwrócić szczególną uwagę, to nastawienie wszystkich uczestników (a reprezentują oni nieomal 200 krajów) na prowadzenie dialogu i uzyskiwanie kompromisu. Pracę w MOP cechuje powolny, chociaż intensywny rytm pracy zorganizowanej precyzyjnie, a przy tym elastycznie i bardzo profesjonalnie. Przyjęcie konwencji to proces kilkuletni.

¹⁰³ *The International Labour Organization (ILO)*, [in:] T. Gale (eds.), *Worldmark Encyclopedia of Nations*, 2007.

¹⁰⁴ *Międzynarodowa Organizacja Pracy. Konstytucje i inne dokumenty*, Opracowanie: M. Wysocka-Madej, R. Lemieszewska, M. Niewiadomska; Nadzór merytoryczny: A. Oklińska, MPRIŚ, Warszawa 2017.

¹⁰⁵ A. Supiot, *The Spirit of Philadelphia. Social Justice vs. the Total Market*, Verso, London–New York 2012.

W bardzo skrótowym ujęciu (szerzej temat omawia cytowana publikacja MRPiPS), tryb prac przebiega następująco: Konferencja podejmuje debatę nad danym problemem i we wnioskach zwraca się do Międzynarodowego Biura Pracy o przygotowanie ekspertyzy w danej sprawie, ono z kolei zwraca się do Rady Administracyjnej, która organizuje trójstronny zespół ekspertów – instytucję składającą się z ekspertów wyznaczonych w takiej samej liczbie przez wybrane rządy, krajowe organizacje pracodawców i krajowe związki zawodowe. Do tego grona dołączają przedstawiciele Międzynarodowej Organizacji Pracodawców i Międzynarodowego Kongresu Związków Zawodowych oraz obserwatorzy ze strony krajowych związków zawodowych z krajów, które nie delegowały przedstawicieli do zespołu ekspertów. Powstaje więc instytucja liczna, która przygotowuje publikowany raport finalny, a następnie zostaje opracowany materiał będący podstawą do debaty na kolejnej Konferencji MOP. Raport finalny, mimo iż MOP przykłada wyjątkową uwagę, aby praca ekspertów była obiektywna, jest niekiedy krytykowany za stronniczość – nachylenie nazbyt pracownicze lub nazbyt pracodawcze. Materiał jest kierowany do powołanego w celu opracowania Konwencji Komitetu¹⁰⁶. Komitety zajmują się problemami przez stosunkowo długi okres, tryb jest wieloletni. Dla przykładu, w 2019 r. Komitet ustanawiający standardy w odniesieniu do przemocy i nękania w świecie pracy *Standard Setting Committee: violence and harassment in the world of work* przyjął w kolejnym roku prac konwencję o zakazie przemocy, która została poparta przez wszystkie kraje. Oczywiście konwencja musi zostać ratyfikowana przez rządy, co wiązać się będzie z przyszłym ryzykiem ewentualnego oskarżenia kraju o jej łamanie, jeżeli taki fakt będzie miał miejsce.

Praca nad Konwencją odbywa się częściowo na poziomie stron – osobno w zespole pracobiorców, osobno pracodawców, osobno rządów, a od pewnego momentu trójstronnie. Każdego dnia podczas kilkunastodniowych (w przeszłości nawet trzytygodniowych) prac Konferencji, rano zbierają się osobno zespoły stron dialogu, tam dyskutuje się nad sytuacją w poszczególnych Komitetach i w otwartej debacie podejmuje się decyzje strategiczne. Pracą kierują przewodniczący zespołów, sprawdzeni negocjatorzy, którzy tę funkcję sprawują zwykle szereg lat, mając do pomocy przedstawicieli biur¹⁰⁷. Podczas porannych debat wyłania się spontanicznie grupa najbardziej aktywnych reprezentantów strony – mogą to być zarówno delegaci kraju jak ich „techniczni pomocnicy” – eksperci. Osoba aktywna, której zdanie zostaje zaakceptowane przez salę, staje się po dwóch-trzech porannych posiedzeniach członkiem nieformalnej grupy, której członków nazwę liderami dialogu; taka właśnie grupa nieformalnych liderów zostaje zmobilizowana przez

¹⁰⁶ Ibidem, s. 106–116.

¹⁰⁷ Przewodniczącym zespołu, w którym brałem udział w 2019 r., był energiczny i dowcipny prawnik z Afryki Południowej, Muthunzi Mdwaba.

przewodniczącego, gdy powstaje problem z kompromisem w ramach zespołu. Niekiedy podczas tych porannych debat przewodniczący robi przerwę, szuka rozwiązań kompromisowych razem z liderami dialogu. Osoby takie zasilają potem także zespoły powoływane formalnie. W rezultacie poranna sala to forum ustalania strategii, o którym w dużym stopniu decyduje przewodniczący. Podczas tych spotkań dzieli się on także informacjami z Biura, z odbytych poprzedniego dnia spotkań nieformalnych z przewodniczącym grupy pracowniczej.

Wróć jednak do zjawiska, które było dla mnie najciekawsze, czyli wyłaniania się grup liderów *ad hoc*. Przewodniczący zespołów dążyli do stworzenia takich pomocniczych grup liderów dialogu, ci z kolei, wraz z przewodniczącym zdobywali prestiż jako swoista elita autorytetu. Takie praktyki spotykałem nie tylko podczas porannych zebrań strony, ale także podczas spotkań poprzedzających zebrania Komitetów – w tym przypadku również zbierał się osobno zespół związkowców, osobno pracodawców i w podobnym trybie – o ile wiem – reprezentacje rządów (czy grup rządów). Grupy przypisane do Komitetów były mniej liczne, lecz funkcjonowały podobnie i także wykształcały grupy liderów dialogu. Efekty prac związkowców, pracodawców, rządów trafiały do Biura, które przygotowywało materiał do trójstronnego dialogu w Komitetach. Materiał stanowił gruby plik kartek, na każdej było zazwyczaj jedno zdanie z tekstu wyjściowej propozycji z dopisanymi komentarzami i propozycjami uzupełnień powstałymi w trakcie prac zespołów pracodawców, pracowników i rządów. W przypadku projektów Konwencji, z którymi ja się spotykałem, każde – w dosłownym sensie – zdanie projektu (draftu) było opatrzone taką glosą (głosami). Na tym etapie prac rozpoczęła się żmudne poszukiwanie kompromisu a praca nad każdymi uwagami kończyła się głosowaniem stron (rządy głosowały blokami, tak jak debatowały). Te glosy dotyczą w większości kwestii bardzo drobnych, niekiedy związanych z tłumaczeniem (obok wariantu angielskiego jest francuski, ale także hiszpański, chociaż nie jest oficjalnym językiem MOP). Poważniejsze trudności z uzyskaniem kompromisu powodują zatrzymanie pracy i dążenie do uzgodnień w grupie kilkunastu osób, które gromadzą się przy stole kierownictwa. W większości przypadków dochodzi do kompromisu, jeśli nie, problem jest rozpatrywany już przez mniejszą grupę po posiedzeniu, to jednak jest nieczęste.

Przedstawiony obraz nie wyczerpuje charakterystyki funkcjonowania MOP. Niezależnie od rozwiniętej kultury dialogu i kompromisu, toczą się pod powierzchnią ostre spory, tworzone są koalicje, w tym chroniące kraje naruszające standardy; niektóre kraje, niedostatecznie przestrzegające standardów MOP uzyskują pozycję dzięki poparciu krajów ekonomicznie zależnych. Ta racjonalność walki politycznej nie rujnuje jednak dialogowej i kompromisowej kultury, rozwijanej od stu lat przez MOP. Jest to także

dobrze miejsce edukacji dla kilkunastoosobowych delegacji, pracujących podczas Konferencji bez cienia wzajemnej wrogości i obrony swojej racji w duchu dialogu i kompromisu, co miałem okazję stwierdzić osobiście.

Jakie cechy dialogu prowadzonego w MOP należy wymienić? Na pierwszym miejscu wymienię kultywowanie wartości dialogu i kompromisu przez bardzo długi czas, co jest, jeśli można odnieść się do moralnego, autotelicznego wymiaru dialogu, podtrzymywane przez *genius loci* wpływający na kolejne pokolenia osób uprawiające dialog trójstronny. Na drugim miejscu wskażę precyzyjny schemat organizacyjny, którego tryby wymuszają do pewnego stopnia sprawne prowadzenie dialogu. Pamiętam, że w przypadku Trójstronnej Komisji przewodniczący BCC proponował wprowadzenia podobnej systematycznej procedury, jednak ostatecznie do tego nie doszło. Na trzecim miejscu trzeba podkreślić obecność ekspertów stron zaangażowanych w dialog, którzy czuwają nad fachowym przygotowaniem wyjściowych draftów, nad którymi następnie pracują Komitety, a także szersze zespoły ekspertów (liderów dialogu), którzy nie działają w statutowych ogniwach MOP, jednak systematycznie uczęszczają w Konferencjach i stanowią nieformalną rezerwę osób wspierających dialog. Ekspertki o różnym statusie nieustannie towarzyszą pracom MOP i są w nią zaangażowani przez długie okresy. To oni tworzą więź społeczną, podtrzymują specjalną kulturę organizacyjną, w której kształtowane są kolejne grupy liderów dialogu. Zespoły te nie obejmują przedstawicieli wszystkich krajów, liderzy dialogu rekrutują się z kilkunastu krajów (są z nich wysyłani ci sami eksperci). Z tego co wiem, to partnerzy społeczni z niektórych krajów europejskich specjalnie inwestują w kapitał ludzki swoich ekspertów, którzy potem stają się liderami dialogu, wchodzą do zespołów stałych i zespołów *ad hoc*.

I.8. Zakończenie części I: margines dla etosu

Kończąc pierwszą część monografii chcę zwrócić uwagę na wątek przełamania racjonalnej kalkulacji przez etos związany z wartościami wspólnotowymi, do których dochodzono w drodze dialogu między odrębnymi interesami korporacyjnymi, w imię podejmowania wyzwań dobra wspólnego. Traktuję to zakończenie jak łącznik z częścią II. Takie wyzwanie wymaga zgody na wzięcie w nawias części interesów partykularnych, empatii wobec ograniczeń reprezentantów drugiej strony dialogowej interakcji. Wróć do działań motywowanych moralnie, dyktowanych przez poczucie słuszności i obowiązku, lojalność i zaufanie. Określić je można mianem „etosu”, ukształtowanego w Polsce w ramach samorządności pracowniczej. Grupy „etosowe” były niczym sól w chlebie partykularnego dialogu społecznego. Ujawniał się także w dialogu prowadzonym między partnerami polskiego dialogu społecznego – zwłaszcza wśród grupy osób długo obecnych w pra-

cach Trójstronnej Komisji. Podobnie jak w praktyce ukształtowanej w MOP, także w dialogu polskim powstała więź wewnątrz tej grupy. Miałem okazję obserwować stabilizację ról obrony racji obu stron, polegającej na edukacji makroekonomicznej ze strony pracodawców, edukacji interesu pracowniczego ze strony związków zawodowych. Oczywiście za tą stabilizacją kryły się powszednie, jeśli tak można powiedzieć, interesy lobbingsowe, w imię których zajmowano miejsca przy stole negocjacji – interesy pracowników przemysłów surowcowych, interesy grup wielkiego biznesu i grup finansowych, interesy administracji rządowej chroniące budżet przed różnymi rodzajami rent i dążeniami do eksternalizacji kosztów branż i grup społeczno-zawodowych, sporów o wpływ egalitaryzmu na efektywność gospodarki w kontekście płacy minimalnej. Mimo tej codziennej obrony własnych racji, głównie ekonomicznych, partnerzy społeczni, zwłaszcza eksperci stron, umieli ustalać wspólne mianowniki, a gdy dochodziło do przesileń, doprowadzać do kompromisów. W odróżnieniu od praktyki MOP, w naszym partnerstwie społecznym nie były częste, lecz pojawiały się.

Dialog społeczny w Polsce

Juliusz Gardawski

2.1. Kształtowanie i ewolucja polskiego dialogu społecznego w latach 1989–2008

W tej części monografii odwołuję się do analiz już wcześniej publikowanych, przede wszystkim w książce „Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka” z 2009 r. oraz w kilku innych publikacjach wydanych w okresie późniejszym. Materiały te będą poddane nowej interpretacji. Celem jest, podobnie jak w cytowanej powyżej publikacji, wydobycie tych punktów składających się na historię dialogu społecznego, które wpłynęły na jego późniejszą postać.

W moim przekonaniu na szczególnie zainteresowanie w okresie 15. pierwszych lat działania Trójstronnej Komisji w jej dwóch odsłonach (przed i po ustawie z 2001 r.) zasługują trzy okresy o strukturotwórczej roli – przewodniczenie Komisją w jej inicjalnym okresie przez Andrzeja Bączkowskiego (lata 1994–1996), przewodniczenie przez Jerzego Hausnera w okresie prac nad Paktem/Porozumieniem (lata 2001–2003) oraz okres dialogu autonomicznego w obliczu kryzysu 2008+ (rok 2009). Dwa pierwsze okresy będą omówione w tej części monografii, okres trzeci jest głównie przedmiotem rozdziału autorstwa Jana Czarzastego, otwierającego III część monografii, redagowaną przez Barbarę Surdykowską.

Będę prowadził opis instytucji partnerstwa społecznego i dialogu społecznego zgodnie z przyjętymi założeniami metodologicznymi, a więc z jednej strony pod kątem interesów (m.in. w odniesieniu do nowego instytucjonalizmu Mancura Olsona) a z drugiej pod kątem kształtowania się specyficznej kultury dialogu i kompromisu (inspiracje ze strony nowej socjologii ekonomicznej Marka Granovettera i kierunków ewolucyjnych w ekonomii – tu wymienię Geoffreya Hodgsona i tradycji durkheimowskiej). Rekonstrukcja instytucji partnerstwa społecznego wymaga obserwacji w dostatecznie dłu-

gim czasie, tak aby oddać złożony proces kształtowania się zarówno samej instytucji dialogu, jak jej otoczenia, a także percepcji nowej sytuacji przez aktorów jednostkowych i zbiorowych. W związku z tym, że sam w latach 2003–2013 byłem obserwatorem dialogu społecznego, nie będę unikał przedstawiania także subiektywnych opinii w konwencji eseistycznej.

2.1.1. Meandry dialogu społecznego lat 80. Bariery instytucjonalne i kulturowe

Sierpień 1980 był zwieńczeniem procesu kształtowania postaw społeczeństwa polskiego w warunkach autorytarnego socjalizmu¹. Trawestując cytowaną formułę Stefana Nowaka, Polacy zbuntowali się, występując w roalach członków narodowej wspólnoty, zatrudnieni przez jednego pracodawcę – państwo. Wśród idei podjętych przez „Solidarność” szczególne znaczenie miała samorządność pracownicza. Wrócono do idei syndykalizmu, bliskiej przedwojennej PPS, rozwijanej w praktyce bezpośrednio po II wojnie światowej i w latach 1956–1958. We wrześniu 1981 r. Sejm przyjął odpowiednie ustawy i zaczęto wybierać, w niektórych zakładach pracy, Rady Pracownicze o szerokich kompetencjach.

Ujmując kwestię pod kątem normatywnym, instytucja samorządu pracowniczego jest fundamentem demokracji przemysłowej i realizacją idei dialogu społecznego na poziomie mikroekonomicznym. Wprowadzała negocjacyjny tryb podejmowania decyzji w przedsiębiorstwach. Zgodnie z ustawami z września 1981 r. samorząd otrzymał bardzo duże kompetencje: od niego miał zależeć plan produkcyjny i podział funduszu płac, łącznie z określaniem płacy dyrektora. Wiązało się z nim od momentu powstania napięcie instytucjonalne, jednocześnie bowiem dyrektor odpowiadał za przedsiębiorstwo przed organami państwa jako właścicielem. W tej sytuacji sprawne zarządzanie wymagało dialogu i umiejętności zawierania kompromisów pod groźbą marginalizacji.

Okazało się, że taki dialog w gorącej atmosferze 1981 r. jest trudny ze względów merytorycznych, ideologicznych i moralnych, ale przede wszystkim kulturowych, o czym wspomniałem powyżej. Tam, gdzie odbyły się wybory do organów samorządów, z reguły zwyciężali przedstawiciele „Solidarności”, podczas gdy dyrektorzy byli członkami nomenklatury różnych szczebli, zależnie od liczebności załogi i znaczenia gospodarczego danego przedsiębiorstwa. Na szczycie hierarchii dyrektorów znajdowali się należący do „nomenklatury Komitetu Centralnego PZPR”, którym szczególnie trudno było wchodzić w negocjacje z reprezentantami załóg. Ówczesne działania samorządu były dobrym przykładem na rzecz tezy, że dialog wymaga od-

¹ Szerzej ten temat mawiam w tekście *Polski kapitalizm*, [w:] W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, op. cit.

powiednich wzorów wartości, przynajmniej w wymiarze pragmatycznym, co nie było częste w 1981 r. Istniejące różnice interesów, a także różnice ideologiczne, między dyrekcjami a prezydiami rad pracowniczych powodowały, że samorzady, wspierane strajkami, żądały zmian dyrektorów w kilku wielkich zakładach pracy (niekiedy dochodziło do trudnych kompromisów, jak w PLL LOT).

Tak więc w inicjalnym momencie formowania organów samorządu pojawiły się bariery, które trapiły tę instytucję przez całą dekadę lat 80. W pewnej grupie dużych przedsiębiorstw o zatrudnieniu przekraczającym 300 pracowników, szacowanej przez Pawła Ruszkowskiego i Michała Federowicza z CBOS na 5% ogółu tych przedsiębiorstw, działały przez lata 80. samorzady niezależne, wspierane przez podziemną „Solidarność”. W tym czasie powstało, najpierw półformalnie, potem formalnie, stowarzyszenie działaczy samorządowych, w którym wiodącą rolę odgrywał Paweł Ruszkowski. Grupę tę określałem, korzystając z inspiracji Tadeusza Szawiela, jako „etosową grupę liderów/działaczy samorządu” (Szymon Jakubowicz określał ich w swoich publikacjach jako „autentycznych działaczy samorządowych”). Cechowali się oni autotelicznym stosunkiem do samorządności pracowniczej i niewielu z nich było gotowych do zawierania kompromisów z dyrekcjami w duchu pragmatycznym.

Do terminu „grupa etosowa” będę wracał wielokrotnie, w tym miejscu rozwinę tę kwalifikację postaw, które będę interpretował zgodnie z inspiracjami „starego” instytucjonalizmu (poświęciłem charakterystyce instytucjonalizmu miejsce powyżej). Otóż zgodnie z „nowym” instytucjonalizmem zakłada się racjonalną motywację ludzi działających, która polega, używając języka ekonomistów, na maksymalizacji uzysku (zgodnie z definicją Colemana). Aktor podejmuje działania o ile zaspokajają jego interes, rozumiany przede wszystkim materialnie. Natomiast instytucjonalizm „stary”, dodam nurt bardzo zróżnicowany, zmierza śladem socjologii Durkheima i zwraca uwagę na bodźce moralne, tak jak ujmował to wspomniany na wstępie Etzioni. Działanie w imię dobra publicznego ma w tym przypadku charakter nie instrumentalny, lecz autoteliczny (Mancur Olson pisał o grupach „inkluzywnych i nierynkowych”²). Działalność w organach samorządu pracowniczego i dążenie do utrzymania ich w nieprzyjaznym środowisku administracyjno-policyjnym była celem działalności, dla której poświęcano nie tylko czas i środki, ale także, bywało, awanse zawodowe. Liderzy samorządów dążyli do zdobycia i utrzymania przez swoje przedsiębiorstwa trzech „S”, głoszonych w ramach ówczesnej reformy ekonomicznej (samodzielności, samorządności i samofinansowania). Ich przeciwnikiem byli pracownicy administracji gospodarczej, którzy dążyli do utrzymania modelu scentralizowanego w gospodarce.

² M. Olson, *Logika działania zbiorowego...*, op.cit, s. 64.

Ruch samorządności pracowniczej był wspierany przez grupę intelektualistów i badaczy o orientacji socjaldemokratycznej, zarówno przeciwników ówczesnego reżimu, jak nieopozycyjnych. Na pierwszym miejscu wymienić należy profesora Leszka Gilejko (należącego do drugiej grupy), któremu udało się zorganizować bardzo ważne dla działaczy niezależnych samorządów seminarium w Instytucie Badań Klasy Robotniczej oraz Szymona Jakubowicza (należącego do pierwszej grupy), który zorganizował podobne seminarium na Uniwersytecie Warszawskim. Do grona wspierającego samorząd należeli specjaliści z zakresu socjologii, polityki społecznej, prawa, ekonomii, że wymienimy profesorów Ludwika Bara, Witolda Morawskiego, Marię Jarosz, Tadeusza Kowalika, Tadeusza Kowalaka, Witolda Niecińskiego. Sprzymierzeńcami samorządów byli także późniejsi radykalni przeciwnicy utrzymania tej instytucji w warunkach gospodarki rynkowej, jak Leszek Balcerowicz i Marek Dąbrowski (ten ostatni uczestniczył zarówno w seminariach Gilejki jak i Jakubowicza). Uważali oni, że samorządowy ustrój przedsiębiorstw pozwala na większą efektywność niż państwowy, ustępuje jednak prywatnemu, co wywarło wpływ na ich postawy w czasie przełomu ustrojowego 1989–1990.

Bariery instytucjonalne były oczywiste. Sygnalizuję je w podrozdziale o polskim kapitalizmie. Zarówno „Solidarność” w latach 1980–1981, jak niezależny samorząd w latach 1980–1981 i w latach 1983–1989 były instytucjami pozasystemowymi. Prowadzenie dialogu i poszukiwanie kompromisu (np. między prezydiami niezależnych rad, dyrekcjami przedsiębiorstw, związkami zawodowymi OPZZ i zakładowymi organizacjami partyjnymi), chociaż nieczęsto miało miejsce, jeśli już jednak miało, to było praktykowane w duchu pragmatycznym, nie wiązało się z zaufaniem, było podszyte obustronnie obroną racji, nie zaś dążeniem do kompromisu.

Obok barier instytucjonalnych ważną barierą w prowadzeniu dialogu był zero-jedynkowy stosunek do sprawowania władzy, związany właśnie z kulturą obrony racji. Nie mam podstaw, aby szacować zasięg takiego wartościowania zjawiska władzy, sądzę jednak, że przeważało w społeczeństwie, poddanym długookresowej socjalizacji w systemach opresyjnych i niedemokratycznych. Posiadanie władzy było postrzegane jako posiadanie kompetencji sprawczych, stąd np. pracownicy wybierający organa samorządu oczekiwali, że pewne obszary decyzyjne będą wyłączną kompetencją ich przedstawicieli. Partycypacja w procesie podejmowania decyzji, zawieranie kompromisów przekraczało horyzont potocznej wyobraźni. Była to cecha nie tylko wielu pracowników, także wielu ówczesnych kierowników. Partycypacja była rozumiana w najlepszym razie jako zasięganie opinii („briefing” w hierarchii partycypacyjnej, przywołanej przez Jacka Srokę), lecz już podejmowanie decyzji to kompetencje jednostkowe. Podkreślam tę cechę potocznego rozsądku, gdyż stykałem się z nią także podczas rozmów ze związkowcami

z „Solidarności”, uczestniczącymi we wczesnych latach XXI w. w Europejskich Radach Zakładowych. Mieli oni bowiem do czynienia z praktyczną reprezentacją kultury dialogu, do której początkowo z trudem mogli się przystosować. W debatach odbywanych w kraju pytano ich o zdanie, ale raczej nie prowadzono z nimi dialogu. Z obserwacji uczestniczącej w ramach badań pracowniczych w latach 90. XX w. widziałem, jak obniża się poparcie pracowników dla samorządności, gdy z wyborów na wybory przekonywali się oni, że ich przedstawiciele w organach samorządu nie mają takiego wpływu na podejmowanie decyzji, jakiego oczekiwali. Dla przedstawicieli elity robotniczej uczestniczenie w prezydiach rad pracowniczych przestawało być atrakcyjne.

Na marginesie powyższego wyводу chcę zwrócić uwagę na etosową grupę liderów samorządu pracowniczego³. Podejmowali oni śmiałe działania na rzecz ochrony niezależności przedsiębiorstw przed ingerencją administracji państwowej i ochrony niezależności samych organów samorządu. Paradoksem tamtych czasów było, że z jednej strony ich działalność była przyzwalana przez czołowych polityków PZPR, eksperymentujących z reformami społeczno-gospodarczymi (co wiem z relacji profesora Leszka Gilejki), z drugiej była ograniczana przez dyrektorów przedsiębiorstw, administrację gospodarczą średniego szczebla i wręcz tępiąca przez ówczesną tajną policję. Zapewne społeczna apatia i dramatyczna sytuacja ekonomiczna skłaniała władze polityczne do tych eksperymentów i przyzwolenia na limitowany rozwój ruchu samorządowego przez osoby reprezentujące działającą w ukryciu „Solidarność”⁴.

2.1.2. Zanikający dialog społeczny w warunkach przełomu ustrojowego

Ostatnie rządy autorytarnego socjalizmu to czas usiłowania wprowadzenia ograniczonej reformy rynkowej i ułatwienia w podejmowaniu prywatnej działalności gospodarczej (I etap reformy 1982 r., II etap 1987 r.). Najdalej idące działanie podjął w 1988 r. rząd Mieczysława Rakowskiego, który w znacznym stopniu utorował w gospodarce drogę polskiemu kapitalizmowi. Uwolnił ceny żywności, wywołując co prawda gwałtowną inflację,

³ Mam na myśli prężny przed 1989 r., a i później przez rok-dwa społeczny ruch zwolenników samorządności pracowniczey, który miał swoją gazetę („Tygodnik Robotniczy”, potem „Zmiany”), był wspierany przez Centrum Studiów Samorządowych.

⁴ W tym kontekście chcę nawiązać do wyjątkowej akcji, podjętej przez Pawła Ruszkowskiego, który zorganizował profesjonalne warsztaty dla członków prezydiów Rad Pracowniczych. Uczestniczyli w nim przedstawiciele także innych grup pracowniczych. Ruszkowski uczył prowadzenia dialogu i dążenia do osiągnięcia kompromisu. Nie ma w tej monografii miejsca na omówienie jego doświadczeń, ale po inicjowanej przez niego akcji pojawiły się wśród edukowanych kompetencje do prowadzenia dialogu i uzyskiwania kompromisu.

lecz ustawa „o działalności gospodarczej”, wiązana z nazwiskiem ministra gospodarki, Mieczysława Wilczka (grudzień 1988 r.), w sposób radykalny oswoiła swobodę ekonomiczną. Ustawa Wilczka uaktywniła dziesiątki tysięcy Polaków, obowiązywała do 2000 r., a jej kolejne nowelizacje jedynie ograniczały wolność gospodarczą, zapisaną w jej pierwotnej wersji. Ten krótki epizod budowy oryginalnego modelu „rynkowego autorytarnego socjalizmu” został zapomniany, jednak w gospodarce w skali mikro to właśnie ekipa Rakowskiego, a nie reformatorzy kierowani przez Leszka Balcerowicza, zainicjowała urynkowanie, zaś nazwisko Mieczysław Wilczek przez lata wywoływało pozytywne skojarzenia w środowisku małej i średniej przedsiębiorczości. Kuracja zastosowana przez Rakowskiego była jednak połowiczna ze względu na bariery ustrojowe, trudno też przewidzieć, czy bez kredytu stabilizacyjnego i redukcji zadłużenia ze strony światowych rynków finansowych udało mu się wprowadzić w Polsce „obfity stół” w miejsce Okrągłego Stołu, przy którym zawarto wiosną 1989 r. wielki kompromis polityczny.

Obrady Okrągłego Stołu doprowadziły do kompromisowego porozumienia, które wprowadzało specyficzny model ustrojowy samorządowej demokracji rynkowej, będący zwieńczeniem długiego procesu reformowania gospodarki do auspiciami „Solidarności”. Zaczął się on ustawami o samorządzie załogi przedsiębiorstw państwowych i o przedsiębiorstwie państwowym z września 1981 r., po pięciu latach dał opracowanie stosunkowo szczegółowego planu samorządowej demokracji Polski⁵ a zakończył się w zapisie ustaleń ekonomiczno-społecznych Okrągłego Stołu. Nie wnikając w szczegóły, model ten łączył w skali mikroekonomicznej samorządowy ustrój przedsiębiorstw (pozostawiając czasowo pewien margines na ingerencję administracji gospodarczej), zaś w skali makroekonomicznej mechanizmy rynku i konkurencji oraz limitowany zakres rozwijania własności prywatnej, jednak bez prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Zakładał także „odpolitycznienie” gospodarki, zaś w perspektywie kolejnych wyborów – demokrację polityczną.

Pisząc o kompromisie mam na uwadze konieczność wycofania się części podmiotów, uczestniczących w dialogowaniu okrągłostołowym, z pewnej części swoich preferencji. Przedsiębiorstwo samorządowe było instytucją, do której ekonomiści strony rządowej, ale także niektórzy ekonomiści strony solidarnościowo-społecznej podchodzili, mówiąc eufemistycznie, z rezerwą. Dotyczyło to zwłaszcza ekonomistów o orientacji rynkowej. Wokół samorządności pracowniczej zawiązał się natomiast swoisty sojusz, owocujący wzajemnym zaufaniem, między niektórymi liderami „Solidarności” i niektórymi ekspertami strony rządowej; sądzą, że zaufaniem obdarzali się członek

⁵ *Polska 5 lat po Sierpniu*. Raport, Aneks, Londyn 1986.

„Solidarności”, doktor Ryszard Bugaj i dyrektor partyjnego Instytutu Badań Klasy Robotniczej, profesor Leszek Gilejko. Obydwaj w późniejszym okresie blisko ze sobą współpracowali w Unii Pracy, partii powołanej przy ich udziale. Przywołuję tę obserwację, aby zadać pytanie, czy obrady Okrągłego Stołu mogły stać się zaczynem zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego między skonfliktowanymi ideologicznie stronami lat transformacji?

Sygnatariusze porozumienia – zwłaszcza reprezentujący stronę społeczną („Solidarność”), kładli nacisk na powołanie odpowiednio wysoko umocowanej instytucji, która miała kontrolować realizację porozumień. Miała ona być w pewnym sensie przedłużeniem instytucji Okrągłego Stołu i składać się z reprezentacji trzech kluczowych stron: „Solidarności”, rządowej oraz strony reprezentującej Kościół rzymsko-katolicki. Ta Komisja monitorująca, będąca pod względem funkcjonalnym forum dialogu politycznego, rozpoczęła działalność w maju 1989 r., ale zakończyła ją jeszcze przed powołaniem rządu Tadeusza Mazowieckiego. Warto poświęcić jej więcej uwagi, bowiem w moim przekonaniu nie musiała ona zniknąć na mocy wyroku historii, przeciwnie, mogła stanowić pomost w dialogu społecznym w Polsce. Komisja nie została jednak dostatecznie wsparta przez stronę dominującą – „Solidarność”, co byłoby wówczas warunkiem koniecznym i wystarczającym. Z kolei „Solidarność” nie poparła idei w dużym stopniu z racji i obiektywnych, i subiektywnych, o czym piszę poniżej. Zapętlenie spraw dało efekt destrukcyjny dla dialogu społecznego w Polsce.

Krzysztof Dubiński tak przedstawił genezę Rady Porozumiewawczej⁶ – kompromis uzyskany w trakcie debat Okrągłego Stołu był chwiejny, tuż przed zakończeniem obrad OPZZ zagroziło zerwaniem umowy, co oznaczałoby pominięcie tej centrali w porozumieniu, ostatecznie do tego nie doszło, lecz z determinacji by nie zaprzepaścić Porozumienia, powstał pomysł Komisji porozumiewawczej. Miało to miejsce w Magdalence, w marcu: „Powołanie takiego ciała zaproponował gen. Czesław Kiszczak”, a według jego koncepcji wejść do niej mieli przedstawiciele organizacji obydwu stron i Kościoła (ok. 30 osób).

W komunikacie wydanym podczas końcowego posiedzenia Okrągłego Stołu (5 kwietnia 1989 r.) zapisano: „Strony uczestniczące w obradach postanawiają powołać Komisję Porozumiewawczą, w skład której wejdą przedstawiciele sił reprezentowanych przy »okrągłym stole« oraz innych zainteresowanych środowisk. Do zadań Komisji Porozumiewawczej należeć będzie: ocena realizacji ustaleń »okrągłego stołu«; podejmowanie spraw, które uznaje się za istotne, i wspólne poszukiwanie rozwiązań; pełnienie funkcji mediacyjnej w sytuacjach konfliktowych. W ramach Komisji Porozumiewawczej

⁶ K. Dubiński, *Magdalena. Transakcja epoki*, Warszawa 1990, s. 22. Cytuję za G. Sołtysiak, *Wstęp*, [w:] W. Borodziej, A. Garlicki, *Okrągły Stół dokumenty i materiały*, t. V, Warszawa 2004.

zostanie powołany Zespół do spraw Gospodarki, a w miarę potrzeb także inne zespoły. Komisja Porozumiewawcza dla wypełnienia swoich funkcji będzie miała dostęp do niezbędnych informacji oraz możliwość swobodnego informowania opinii publicznej⁷.

Odbyło się pięć posiedzeń Komisji (w maju i czerwcu 1989 r.). Były one poświęcone głównie sprawom interwencyjnym i związanym z wyborami (np. na pierwszym posiedzeniu Jacek Kuroń i Lech Kaczyński mówili o niezarejestrowaniu NZS). Powstał zespół interwencyjny dla szybkiego rozwiązywania spraw spornych, kierowany przez reprezentantów dwóch stron – Jacka Kuronia i Andrzeja Gdulę. W Komisji Porozumiewawczej toczyły się rozmowy nieformalne między stroną solidarnościowo-społeczną a rządem: Komisja była przez krótki okres instytucją politycznie bardzo ważną. Szczególnym osiągnięciem było znalezienie rozwiązania, dzięki któremu uratowano tzw. listę krajową: „Komisja spełniła swoją rolę, w najbardziej krytycznym momencie uratowała kontrakt okrągłostołowy”. Jak pisze dalej Grzegorz Sołtysiak – „jednocześnie w nowej sytuacji politycznej formuła »magdalenkowej dyplomacji« wyczerpała się⁸. Po historycznym spotkaniu 18 czerwca, gdy Komisja znalazła wyjście z impasu wyborczego, „nie ustalono daty kolejnego spotkania i tak już zostało. (...) Co ciekawe nikt nigdy nie ogłosił oficjalnie zakończenia prac Komisji⁹”.

Z materiałów opublikowanych przez Andrzeja Dubińskiego wynika jednak, że jeszcze w październiku 1989 r., a więc już po powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego, pojawiła się ze strony PZPR propozycja, która mogła ostatecznie odstręczyć stronę „solidarnościowo-społeczną” od idei prowadzenia dialogu. Otóż zaproponowano utworzenia na miejsce Komisji Porozumiewawczej nowe forum dialogu, Radę Polityczną, „w której uczestniczyć będą przedstawiciele legalnie działających partii politycznych i ruchów społecznych. Taka, oparta na szerokiej podstawie, instytucja współdziałania podmiotów politycznych stanowić będzie skuteczne wsparcie dla parlamentu i rządu w ich działalności nad przebudową systemu państwowego i gospodarczego¹⁰”. Można założyć, że propozycja powołania instytucji, która by poddawała analizie przebieg reform politycznych i gospodarczych, a w jej składzie, obok „Solidarności”, przedstawiciele rządu i episkopatu, znaleźliby się przedstawiciele PZPR, PSL, SD, PAX-u i innych organizacji związanych ze starym reżimem, była nie do przyjęcia przez „Solidarność”.

Można obecnie wrócić do pytania, czy dialog społeczny mógł przetrwać przełom ustrojowy i rozpoczęcie budowy gospodarki rynkowej. W każdym

⁷ *Okrągły Stół*. Opracował Krzysztof Dubiński, Krajowa Agencja Promocyjna, Warszawa 1999, s. 576.

⁸ G. Sołtysiak, *Wstęp...*, op. cit. s. 6–7.

⁹ *Ibidem*, s. 6.

¹⁰ *Okrągły stół...*, op. cit., s. 526.

razie mimo niepodjęcia dialogu, Leszek Balcerowicz i jego plan, wzmocniony autorytetem amerykańskim, był przez kilka miesięcy otoczony społecznym zaufaniem, w tym zaufaniem większości polskiej klasy robotniczej (był kontestowany przez nielicznych, np. członków „Solidarności ‘80” czy etosowej grupy liderów samorządów pracowniczych). W momencie wprowadzania gospodarki rynkowej (jesień roku 1989, rok 1990) zabrakło jednak dialogu i nawet prób ustalenia pewnych kompromisowych rozwiązań, co wywołało w następstwie ułomności polityk publicznych i dało wyjątkowo negatywne konsekwencje dla dialogu w Polsce, a w konsekwencji nadało modelowi kapitalizmu polskiego, mimo jego patchworkowości, liberalną trajektorię, zgodną z preferowanym przez Leszka Balcerowicza liberalnym systemem gospodarczym¹¹. Przywołam zdanie Jadwigi Staniszkis z rozmowy z Andrzejem Zybąłą: „gdy wchodziliśmy w nowy system w 1990 r. wówczas trzeba było kreślić wymogi naszego wejścia w wolny świat. Kluczowe zagadnienia w ogóle nie były dyskutowane. Gdyby istniał racjonalny dyskurs, to może zadziałałby mechanizm pozwalający na reakcję typu: przepraszam, ale taka a taka sekwencja proponowanych reform blokuje nasze szanse rozwojowe w przyszłości, czy nie respektuje naszego systemu wartości, albo rodzi zbyt drastyczne koszty dla określonych grup społecznych (...). Ponadto parasol „Solidarności” rozciągnięty nad reformami a oparty na ślepych zaufaniu, przyczynił się do niedbania polityków o jak najniższe koszty społeczne”¹². Personifikując, można powiedzieć, że „koszty społeczne” przypominały o sobie już latem 1991 r., w czasie, gdy nie istniało już miejsce do dyskusji, podobne do Komisji Porozumiewawczej. Trójstronna Komisja z 1994 r. takiej funkcji, jak profesjonalny, racjonalny dyskurs o reformie podjąć już nie mogła, reprezentowała już bowiem raczej interes korporacyjny. „Solidarność” nie poparła idei dialogu na przełomie lat 1989–1990 gdyż jej lider i grupa bliskich współpracowników wiedzieli, że negocjacje społeczne spowolnią reformę, czego chcieli uniknąć. Pewną rolę odgrywały także wzajemne animozje wewnątrz elity „Solidarności”.

Oceny kompromisu zawartego w wyniku obrad Okrągłego Stołu są niejednoznaczne. Z kulturowego punktu widzenia można jednak przyjąć i piszący te słowa tak właśnie sądzi, że było to zwycięstwo wartości dialogu i kompromisu, chociaż o zdecydowanie pragmatycznym wymiarze, bowiem nie związane z wzajemnym zaufaniem stron i w warunkach deficytu kapitału pomostowego, nie mówiąc o kapitale łączącym wertykalnie (*linking*). Było to wyjątkowe wyzwanie ze strony kryzysu, związane z oczekiwaniami większości społeczeństwa, a także poczuciem odpowiedzialności za kraj, prze-

¹¹ L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, SGPiS, Warszawa 1989.

¹² Jadwiga Staniszkis w rozmowie Andrzeja Zybąły, *Szanse Polski. Nasze możliwości rozwoju w obecnym świecie*, Rectus, Warszawa 2005, s. 88.

żywanym przez niewielką grupę osób, które były dalekie od zawiązywania między sobą przyjaźni. Jerzy J. Wiatr, socjolog uczestniczący w obradach po stronie rządowej mówił w 2014 r.: „Okrągły Stół nastąpił, bo taka decyzja została podjęta, i to nie przez miliony ludzi, ale przez kilka osób, którzy odegrali w owym momencie rzeczywiście historyczną rolę. (...) W mojej ocenie historia będzie pamiętała o tym, że w zwrotnym momencie Polska wybrała taki właśnie scenariusz dzięki kilku ludziom, którzy stanęli na wysokości zadania”¹³

Ważną była obecność gwaranta, którym była obdarzana zaufaniem strony społecznej i lęklwym szacunkiem strony rządowej instytucja Kościoła rzymsko-katolickiego. Kiszczak podkreślał w trakcie wystąpień publicznych, że spotykał się z liderami „Solidarności”, zawsze jednak zabiegał, żeby był przy tym reprezentant episkopatu (oczywiście był to czas Okrągłego Stołu, a nie okres policyjnych przesłuchań na Rakowieckiej). To jednoznaczne zaangażowanie tej instytucji oraz pośrednie wsparcie ze strony Jana Pawła II czyniły wątpliwymi sceptyczne postawy niezłomnych przedstawicieli „Solidarności”, przeciwnych kompromisowi Okrągłego Stołu. Trzeba dodać, że po stronie rządowej i PZPR-owskiej przeciwników porozumienia i „dzielenia się władzą” było z pewnością znacznie więcej. Obawiam się, że niezawarcie porozumienia spowodowałoby spełnienie się oczekiwań siewtologów i politologów o utrzymaniu się autorytarnego ustroju (między innymi mówiła o tym Jadwiga Staniszkis, tak wypowiadał się Alain Besançon, przywołując drogę koreańską, jaka, jego zdaniem, miała nas czekać).

Protokoły obrad Okrągłego Stołu świadczą o dochodzeniu do kompromisów przy kolejnych „stolikach”, ukazują też, że podziały poglądów w kwestiach gospodarczych i ustrojowych przebiegały niekiedy w poprzek stron, nie zaś między stronami, i w takich konfiguracjach następowało „ucierania” głosów. Tak było zwłaszcza wokół kwestii samorządu pracowniczego.

Gdy we wrześniu 1989 r. zaczął działać nowy rząd, istniały (przynajmniej potencjalnie) alternatywne drogi kształtowania gospodarki. Z jednej strony był to model społecznej gospodarki rynkowej z samorządnością pracowniczą i ograniczeniami mechanizmów rynkowych, zwłaszcza w sferze pracy (wśród jego obrońców z kręgu „Solidarności” był Ryszard Bugaj), a z drugiej proponowana przez Leszka Balcerowicza droga odpowiadająca modelowi liberalnemu, który możemy określić za Witoldem Morawskim jako „system pluralistyczny, neoliberalny” (Morawski kiedyś powiedział, że w pierwszym okresie była to w Polsce „neoliberalna dżungla”, którą można nazwać także niespójnym patchworkowym kapitalizmem). Z kolei za omówioną poprzednio szkołą różnorodności kapitalizmu (VofC) można

¹³ *Okrągły Stół oraz jego wpływ na branżowy ruch zawodowy*. Materiały z seminarium. Fundacja Porozumienia, Warszawa 2014, s. 85.

określić omawiany model jako „liberalną gospodarkę rynkową”. Model drugi był znacznie bardziej spójny niż pierwszy, był przecież poprzedzony latami systematycznych prac seminarium prowadzonego przez Balcerowicza w poprzedniczej Szkole Głównej Handlowej – Szkole Głównej Planowania i Statystyki oraz doświadczeniem zdobytym przez niego i niektórych jego współpracowników w trakcie amerykańskich stypendiów Fulbrighta. Ten plan był, jak można sądzić, wspierany nie tylko przez Jeffreya Sachsa, ale także przez reprezentacje kapitału zachodniego, obserwującego z dystansu polskie przemiany.

Model, którego szczegółów nie znał w przestrzeni społecznej niemal nikt (włącznie z premierem Mazowieckim – jak świadczy Waldemar Kuczyński) zakładał wprowadzenie gospodarki rynkowej, zastosowanie postulatów konsensusu waszyngtońskiego, umożliwienie bankructwa nierentownych przedsiębiorstw (ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw), wprowadzenie rynku pracy dopuszczającego zwolnienia i bezrobocie, lecz gwarantującego zasiłki (ustawa o zasadach rozwiązywania stosunków pracy). Rząd niebawem nadał nową treść podatkowi od ponadnormatywnych wynagrodzeń, który od tego momentu drastycznie ograniczył rozwój przedsiębiorstw sektora własności państwowej i otwierał drogę do ich prywatyzacji.

Stosunek Leszka Balcerowicza do samorządności pracowniczej był umiarkowanie negatywny, chociaż taktycznie wspierał ją w ostatnich latach autorytarnego socjalizmu, biorąc pod uwagę niemożność stworzenia wówczas w Polsce liberalnej gospodarki rynkowej. W monografii opublikowanej w czerwcu 1989 r. Balcerowicz omawiał pięć modeli gospodarki, układając je pod względem czynnika własności i charakteru rynkowego¹⁴. W ramach tej skali istniejący wówczas model samorządu pracowniczego („nieudziałowy system samorządowo-pracowniczy”) zajmował miejsce trzecie, wyprzedzając jedynie dwa modele z własnością państwową – autor podkreślił, że w przypadku nieudziałowego systemu jest mniej pewny jego rynkowy charakter, niż w przypadku systemu preferowanego, czyli z liberalną własnością, ale także „udziałowego systemu samorządowo-pracowniczego”. Obydwa systemy samorządowo-pracownicze były ekonomicznie zdecydowanie mniej racjonalne niż liberalny i w sytuacji pojawienia się alternatywy liberalnej musiały zejść ze sceny.

Ponadto reforma podjęta w 1989 r. zakładała, że związki zawodowe zostaną pozbawione funkcji partycypacyjnych i będą pełniły, zgodnie z klasyczną definicją małżeństwa Webbsów, jedynie funkcje ochronne. W tej sytuacji przedmiotem dialogu mogły być tylko kwestie związane z rynkiem pracy, z warunkami pracy i płacy. Model wprowadzany stosował rozwiązania ustrojowe anglosaskie, w których negocjacje konkurujących stron zastępują

¹⁴ L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze...*, op. cit.

dialog społeczny, zaś partnerzy społeczni są określane bardziej adekwatnie właśnie jako „strony” stosunku pracy, nie „partnerzy” (w brytyjskich naukach społecznych ta terminologia obowiązuje do teraz). To oznaczało, że pole zdobywa wzór wartości obrony racji, konkurencji stron, zwycięstwa strony silniejszej, nie zaś dialogu i kompromisu.

Krytykując Leszka Balcerowicza, Tadeusz Kowalik, tak komentował reformę we wczesnych latach 90.: „tak zwany plan Balcerowicza został przyjęty bez żadnej publicznej debaty i bez porozumienia rządu z „Solidarnością”. Jej przewodniczący, Lech Wałęsa, akceptował plan niejako awansem (...). Wynikało to nie tylko z cechującej tego polityka niecierpliwości, lecz i z głębszego przekonania, że – jak wyznał wówczas – »radikalnych reform gospodarczych nie da się pogodzić z silnymi związkami zawodowymi«. Zwycięska z pozoru „Solidarność” nie tylko przeżyła wstrząs szokowej kuracji, ale również aplikację jej przez zaskoczenie. Mimo to wzięła na siebie ciężar osłaniania dotkliwych społecznie reform, choć na ich treść nie miała wpływu. Również OPZZ, mimo zawilej retoryki, skłaniało się do milczącego przyzwolenia”¹⁵.

Jak świadczą wspomnienia Waldemara Kuczyńskiego, Leszek Balcerowicz był zwolennikiem koncepcji punktualizmu („przerwanej równowagi”). Wiedział, że głębokie zmiany należy przeprowadzić szybko, pakietowo i jednorazowo, biorąc za nie odpowiedzialność, gdy bowiem będą się one inkrementalnie instytucjonalizowały i ujawniały swoje koszty (a taka zmiana musi pociągnąć wysokie koszty społeczne), dalsza kontynuacja reform może okazać się trudna. Taktyka była skuteczna i Sejm zaakceptował w grudniu 1989 r. projekty 10 autorskich ustaw, skokowo wprowadzających gospodarkę rynkową. Dokonano pewnej manipulacji w celu zmniejszenia poziomu ewentualnego niezadowolenia społecznego i ogłoszono, że wprowadzenie reformy będzie wymagało 6 miesięcy wyrzeczeń, po których pojawią się pozytywne efekty zmiany.

Rząd Tadeusza Mazowieckiego cieszył się poparciem dużej części społeczeństwa, a także dostatecznym poparciem w Sejmie, nie tylko w Obywatelskim Klubie Parlamentarnym, lecz także w klubie PZPR/SdRP, mógł więc podejmować reformy bez prowadzenia negocjacji z pozasejmowymi reprezentacjami społecznymi, jak związki zawodowe zgrupowane w OPZZ czy w ruchu związków autonomicznych. Dodam, że relacje Waldemara Kuczyńskiego z pracy rządu na przełomie lat 1989–1990 wskazywały, że reforma była popierana w większym stopniu przez posłów z klubu PZPR-owskiego a potem SdRP-owskiego niż z Obywatelskiego Klubu Poselskiego. Posłowie „lewicowi” byli grupą reprezentatywną dla ówczesnej nomenklatury

¹⁵ T. Kowalik, *Pakt o przedsiębiorstwie a nowy ład ekonomiczny*, „Przegląd Społeczny”, nr 7, listopad 1992.

gospodarczej. Członkowie tego klubu mieli postawy technokratyczne, raczej niechętne pracowniczej samorządności w gospodarce. Byli oni także wyrazicielami korporacyjno-branżowego interesu, jednak ten aspekt ich postaw nie popadał jeszcze w sprzeczność z ogólnymi „transgresyjnymi” celami reformy.

* * *

Z punktu widzenia tematu naszej pracy kluczowe było to, że jesienią 1989 r. elita reformatorska nie musiała przeprowadzać społecznych negocjacji, a więc iść na kompromisy programowe, bowiem otrzymała *carte blanche* zarówno od premiera rządu i Komisji Krajowej „Solidarności”, jak i od większości Polaków i polskich robotników. Zwracam uwagę na tę okoliczność, bowiem zasadnicza reforma społeczno-gospodarcza była realizowana niejako ponad całą instytucjonalną strukturą społeczną – zarówno o charakterze korporacyjnym (związki zawodowe OPZZ i autonomiczne, organizacje pracodawców), jak różnych grup etosowych, których niemało powstało w ramach „Solidarności” w okresie sprzed 1989 r., z etosową grupą liderów samorządu pracowniczego. Zastanawiając się nad genezą polskiej drogi ku liberalnej gospodarce rynkowej trzeba wziąć pod uwagę nie tylko imponderabilia wynikające z dominacji Zachodu i zasad konsensusu waszyngtońskiego, dziedzictwem, z którym trzeba się było liczyć, lecz także społeczno-ekonomiczne wartości, które określały schematy poznawcze i aspiracje osób, którym przypadła rola konstruowania nowych instytucji. Niewątpliwie na polskim modelu kapitalizmu, kształtowanym w latach 1989–1990 odzwierciedlił się wzór wartości cechujący grupę reformatorów z Leszkiem Balcerowiczem. Z kolei realny system gospodarczy pozostawał patchworkowy z silnym trzonem fordowskiego przemysłu i „uzwiązkowionej” klasy robotniczej, której bunt, rozpoczęty latem 1991 r. wymusił zmianę liberalnych rozwiązań modelowych.

Wymieniając wartości składające się na ten wzór trzeba wymienić w punkcie centralnym wysoką ocenę mechanizmów rynkowych, które uznaje się za ekonomicznie racjonalne, natomiast koordynację hierarchiczną, zwłaszcza realizowaną przez instytucję państwa – nie uznaje się za ekonomicznie racjonalną (przyjmuje się w tym kontekście teorię kosztów transakcyjnych, która nieco łądzi niechęć do hierarchii, nie będę jednak tej kwestii tu omawiać). Wysoką pozycję we wzorze wartości zajmuje uniwersalizm i konwergencja, skłonność do dzielenia świata społecznego na trzon i peryferie z niską wrażliwością na zróżnicowania dywergencyjne. Przewagi konkurencyjne gospodarek krajowych zależą od stopnia imitacji ekonomicznych rozwiązań instytucjonalnych cechujących kraj (kraje) trzonowe (centralne, *core*). Następnie należy wskazać tezę o adekwatności dobrze metodologicznie skonstruowanej teorii w stosunku do samej rzeczywistości społecznej – typ idealny w weberowskim rozumieniu (a np. teorie aksjomatyczne w ekonomii

są takimi typami) nie jest traktowany zawsze jako konstrukt heurystyczny, lecz często jako odzwierciedlenie, chociaż uproszczone, samej rzeczywistości (tak je proponował interpretować także Oskar Lange¹⁶). To powodować może np. kategoryczną krytykę instytucji państwa. Postrzeganie zjawisk społeczno-ekonomicznych w kategoriach modelowych każe wyodrębniać zbiorowość specjalistów, jako nosicieli wiedzy i im pozostawić kierowanie gospodarką, bez ingerencji osób pozbawionych teoretycznego (systematycznego) zaplecza. Kolejna wartość – uznanie dominacji twardych zmiennych modernizacyjnych (finanse, organizacja, technologia, kapitał ludzki itp.) nad zmiennymi miękkimi – kulturowymi. Te drugie postrzega się jako stosunkowo plastyczne, dające się kształtować dzięki zmianom czynionym w drodze modernizacji. Z tym wiąże się pewna tendencja do przywoływania dziewiętnastowiecznej koncepcji przyżytków. Polega ona na tym, że pewne instytucje i postawy społeczne, które są niespójne z instytucjami i postawami odpowiadającymi warunkom modernizacji, są definiowane jako anachroniczne i wymagające eliminacji. Obraz łaďów społeczno-ekonomicznych nie ma raczej cech holistycznych, lecz poszczególne elementy są traktowane autonomicznie – stąd wyobrażenie, że usunięcie przyżytków jest możliwe bez naruszania stanu innych elementów łaďu. Zwieńczeniem wzoru wartości jest przekonanie, że można dokonywać w taki sposób zmian instytucjonalnych w życiu społecznym, że efekt będzie odpowiadał intencjom konstruktorów (gdyby tak się nie stało, oznaczałoby to ingerencję zjawisk ubocznych, przypadkowych). Wyprowadza się z tego praktyczną dyrektywę, że można formować rzeczywistość zgodnie z modelem teoretycznym, o ile będzie on dobrze zaprojektowany. Skupiając się na konkretnych dyrektywach warto zacytować syntezę Jerzego B. Sobczaka: zakładano pełne urynkowanie gospodarki oraz ograniczenie roli państwa do niezbędnego minimum. Ingerencję państwa dopuszczano jedynie w czterech obszarach: wspomagania przekształcenia systemu gospodarczego, pobudzania rozwoju infrastruktury gospodarczej, dbałość o pieniądź, tworzenia instytucji zapewniających osłonę osobom najsłabszym ekonomicznie. Stąd też przedsiębiorstwa państwowe miały ulec całkowitej prywatyzacji. Jeśli chodzi o sferę usług socjalnych, to miały się one stać dobrami rynkowymi. Przewidywano ich prywatyzację lub komercjalizację. Zgodnie z kanonem doktryny liberalnej, znacznemu ograniczeniu miała zostać poddana funkcja opiekuńcza państwa¹⁷. W dalszej części wywodu autor cytował Leszka Balcerowicza, który mówił, że przemiany rozpoczęte 1989 r. miały doprowadzić do „takiego modelu gospodarki kapitalistycznej, który opiera się na odrzuceniu arbitralnej i szczegółowej władzy państwa”.

¹⁶ O. Lange, *Ekonomia polityczna*. Tom I, PWN, Warszawa 1959.

¹⁷ J.B. Sobczak, *Wizje łaďu gospodarczego. Studium socjologiczne współczesnych polskich przemian społeczno-gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 137.

Ten wzór wartości utrudnia, jeśli nie uniemożliwia dialog i kompromis z kimkolwiek, kto nie jest specjalistą i to osobą o schematach poznawczych zbieżnych lub bliskich wymienionym wartościom. Skoro instytucja państwa jest oceniana negatywnie ze względu na „arbitralną i szczegółową” władzę, to w tym większym stopniu odrzucone być muszą ingerencje w gospodarkę związków zawodowych i organizacji pracodawców. Osoby czy zbiorowości, które zostaną zakwalifikowane do *profanum*, mogą być edukowane, ale nie traktowane partnersko. Pozwolę sobie na przypomnienie jednej czy dwóch wizyt ministra Rostowskiego na plenarnym posiedzeniu Trójstronnej Komisji – wygłaszał każdorazowo krótki wykład z podstaw makroekonomii, po czym zamykał dyskusję i opuszczał zebranie.

Sposób przeprowadzenia reform przez zespół Leszka Balcerowicza utrwalił w Polsce technokratyczną metodę zmian instytucjonalnych w gospodarce, chociaż bez łamania demokratycznych procedur parlamentarnych. Było to rozwiązanie bardziej ekonomiczne, pociągające za sobą mniejsze koszty społeczne i finansowe, weszło do praktyki i uległo rutynizacji, wytyczyło trajektorię, którą zmierzały kolejne rządy.

Ogłoszenie 1 stycznia 1990 r. wprowadzenia w Polsce rozwiązań bliskich modelowi liberalnej gospodarki rynkowej, okazało się korzystne dla negocjowania redukcji zadłużenia zagranicznego, ubiegania się o kredyt stabilizacyjny, a przede wszystkim pozwoliło na zduszenie inflacji; okazało się jednak dramatycznie niekorzystne dla dialogu społecznego. Muszę przyznać, że znając sytuację ekonomiczną kraju, mimo popierania przez lata samorządności pracowniczej, w 1989 r. zgadzałem się z Leszkiem Balcerowiczem, nie spodziewałem się jednak, podobnie jak inni (w tym profesor Leszek Gilejko), że przerwanie ciągłości w polskim dialogu społecznym przyniesie tak negatywne skutki dla rodzącej się kultury dialogu i kompromisu.

David Ost trafnie oddawał genezę zaniechania dialogu w Polsce po 1989 r., opisując w kilku swoich publikacjach, w tym w kompetentnym studium porównawczym, specyfikę stosunków przemysłowych w Polsce w latach 1989–1991 na tle stosunków, panujących w innych krajach regionu. Pisał on, że w odróżnieniu od wszystkich innych europejskich krajów „socjalizmu państwowego” (Węgier, Czech, Słowacji, Bułgarii, Rumunii), Polska jako jedyna nie odczuwała w pierwszym okresie po zmianie ustroju potrzeby wprowadzeniu instytucji dialogu społecznego, łączącego organizacje pracowników, przedsiębiorców i rządu. Stało się tak, jego zdaniem, z powodu specyficznej roli „Solidarności”, która nie przestając być związkiem zawodowym jednocześnie dawała przez krótki okres legitymizację reformom Leszka Balcerowicza. Dialog byłby w tych warunkach trudny do pomyślenia, gdyż „Solidarność” musiałaby prowadzić go sama z sobą. Argument ten jest słuszny, mimo że pomija takie fakty jak ten, że zasady reformy mogły być a nie były przedmiotem negocjacji i dialogu w samej „Solidarno-

ści” oraz ten, że istniały podziały wewnątrz „Solidarności” oraz wewnątrz polskiego ruchu związkowego (OPZZ, związki autonomiczne).

Warto przypomnieć, że we wczesnych latach 90. pojawiały się w zachodnich naukach społecznych opinie, że w Europie Środkowej i Wschodniej może ukształtować się specyficzny model kapitalizmu, równie oddalony od wzorów zachodnioeuropejskich, jak jest od nich oddalony kapitalizm dalekowschodni. Przewidywano, że może powstać i utrwalić się w naszej części Europy kapitalizm bliski dzisiejszemu modelowi kapitalizmu rosyjskiego – oligarchicznego, klientelistycznego. Tadeusz Kowalik uważał, że model polskiej reformy wymaga specyficznego aparatu pojęciowego. Niezależnie co do słuszności tych poglądów, w połowie lat 90. okazało się, że do opisu kapitalizmu większości krajów EŚW można stosować, chociaż z zastrzeżeniami i modyfikacjami, modele opracowane dla zachodnioeuropejskich ekonomii politycznych. W rezultacie w Polsce – kraju o wyjątkowo kluczowej roli dialogu w okresie Okrągłego Stołu, rozpoczęła się erozja dialogu i stopniowy marsz (dryf?) ku liberalnej gospodarce rynkowej, mimo ogólnie biorąc patchworkowego otoczenia instytucjonalnego. Wypada dodać, że jest natomiast sprawą otwartą, czy aktualna nieoliberalna demokracja węgierska i polska pozostają w orbicie modeli zachodnioeuropejskich, czy może wymagają wprowadzenia odrębnego modelu (odrębnych modeli).

Odbicie fali

Skutki przyjętej polityki gospodarczej wywołały szereg problemów, zwłaszcza brak sprzężenia zwrotnego w komunikacji rządu ze społeczeństwem, a także pojawienie się luki w systemie reprezentacji interesów społecznych. Dostrzegli to członkowie rządu Tadeusza Mazowieckiego, wkrótce też, bo już w połowie 1990 r., protesty społeczne zmusiły rząd do rozpoczęcia pracy nad mechanizmami instytucjonalizacji konfliktów i uregulowania sporów zbiorowych. W połowie 1991 r. Sejm przyjął trzy ważne ustawy: o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców i o rozstrzyganiu sporów zbiorowych. Zgodnie z duchem liberalnej gospodarki rynkowej państwo nie miało pełnić od tego momentu roli strony stosunków pracy. Rząd początkowo próbował wprowadzać w życie ten projekt i starał się nie uczestniczyć w negocjacjach ze związkami zawodowymi, w rzeczywistości był jednak wciąż najważniejszą stroną stosunków przemysłowych i pod wpływem nacisków społecznych musiał włączać się bezpośrednio w rozwiązywanie konfliktów. Mimo wprowadzenia w życie ustaw, system rozwiązywania konfliktów nie działał sprawnie, zwłaszcza okazał się całkowicie nieskuteczny, gdy zaczęła podnosić się fala protestów związanych z prywatyzacją. Rząd Tadeusza Mazowieckiego rozpoczął debatę na temat umowy społecznej, dzięki której można by ograniczyć lub uniknąć konfliktów w trakcie transformacji. Zdaniem przedstawicieli krakowskiego środowiska badaczy zja-

wisk społeczno-ekonomicznych nie było jednak dostatecznych społecznych przesłanek dla rozpoczęcia prac nad umową: „rząd T. Mazowieckiego sądził, że winno to być porozumienie rządowo-związkowe dotyczące podstawowych i szczegółowych kwestii polityki społeczno-gospodarczej. Przebieg kampanii wyborów prezydenckich dobitnie wykazał, że nie istnieją układy polityczne i instytucjonalne, w których ramach takie porozumienie mogłoby być zawarte i respektowane”¹⁸.

W kontekście ekonomicznym wczesnych lat 90., w interakcji między załogami obawiającymi się prywatyzacji ich przedsiębiorstw, związkami zawodowymi uwikłanymi w grę partii politycznych i administracją rządową zdeterminowaną, aby przeprowadzać prywatyzację, zaczęły następować stopniowe zmiany modelu liberalnej gospodarki rynkowej. Gospodarka budowana na gruncie liberalnym, przetykanym patchworkowymi enklawami, nie była w stanie rozwiązać podstawowego problemu liberalizacji, czyli sprywatyzowania przedsiębiorstw państwowych, bez odwołania się do negocjacji społecznych.

2.2. Czy reformowanie gospodarki bez dialogu było zasadne? Wzór wartości elity reformatorskiej

Rozpocznę od powtórzenia deklaracji, jaką wielokrotnie składałem, że śmiało i błyskawicznie podjęte reformy metodą rewolucji odgórnej, bez konsultacji a tym bardziej negocjacji społecznych, pomogły elicie reformującej gospodarkę polską uzyskać w krótkim czasie wiarygodność w oczach rynków finansowych i otrzymać dobre warunki dla wyprowadzania kraju z dramatycznego kryzysu, przede wszystkim umożliwiły kredyt stabilizacyjny i rozpoczęcie procesu oddłużania kraju (trzeba dodać, że trwał on jednak kilka lat). Wątpliwość co do bezwzględnej słuszności tego sądu spowodowały u mnie kolejne publikacje Tadeusza Kowalika oraz lektury stenogramów z obrad Okrągłego Stołu. W przeszłości nie ze wszystkimi poglądami prof. Kowalika zgadzałem się, lecz wraz z upływem czasu i kolejnymi publikacjami coraz trudniej odrzucić jego argumenty o stosunkowo dużym marginesie swobody, postawionym przez zachodnich wierzycieli Polski odnośnie trybu reformowania kraju, co pozwalało, zdaniem Kowalika, na reformowanie w drodze negocjacyjnej i w dialogu społecznym. Wśród ważnych publikacji autorstwa lub redakcji Kowalika, na pierwszym miejscu należy wymienić trzy tomy wydanych przez Tadeusza Kowalika i Stanisława Gomułkę dokumentów z archiwum Stanisława Gomułki i treść wywiadów Kowalika z Gomułką, które były wstępami do dwóch pierwszych tomów, znajdował

¹⁸ J. Hausner, A. Wojtyła, *Tendencje i perspektywy rozwoju systemu reprezentacji interesów w społeczeństwie postsocjalistycznym*, [w:] J. Hausner (red.), *System reprezentacji interesów w Polsce 1991*, AE, Kraków 1992, s. 72.

się także w tomie trzecim, redagowanym już po śmierci Tadeusza Kowalika, przez samego Gomułkę. Następnie wymienić należy syntezę opracowaną przez Kowalika, opublikowaną w postaci monografii www.polskatransformacji.pl¹⁹. Kowalik wykazał, że wierzyście Polscy nie oczekiwali terapii szokowej, przeciwnie obawiali się społecznych protestów i oczekiwali „inkrementalnej polityki reform”. To jest jednak tylko jeden z argumentów na korzyść Kowalika. Drugi ma większą wagę. Po upływie niecałych dwóch lat od rozpoczęcia transformacji wybuchła fala strajków i okazało się, że przyspieszenie, uzyskane dzięki zaniechaniu konsultacji i negocjacji w ramach dialogu społecznego, nie uchroniło przed ustępstwami wobec związków zawodowych; można było je wprowadzić wcześniej w procesie negocjacji, bez łamania rodzącej się praktyki dialogu.

Jest to kwestia o kapitalnej wadze, bowiem eliminacja zinstytucjonalizowanego dialogu w okresie po październiku 1989 r. okazała się dramatycznie niekorzystna dla dialogu społecznego w Polsce, w kraju, który w drodze dialogu dokonał trudnego wyzwolenia z autorytaryzmu. Miałem okazję rozmawiać w tym czasie wielokrotnie z osobami należącymi do „etosowej grupy liderów samorządu pracowniczego”, którzy liczyli nie tylko na stworzenie warunków sprzyjających uspołecznieniu własności w gospodarce (pozostawiam na uboczu formę uspołecznienia), ale oni właśnie nadawali dużą wartość dialogowi i kompromisowi, tymczasem zostali w najbardziej dosłownym znaczeniu porzuceni. Prof. Leszek Gilejko kontynuował w 1991 r. seminarium samorządowe, już w SGH, na które przychodzili członkowie etosowej grupy i bardzo ostro krytykowali politykę własnego związku – „Solidarności” – który w tym okresie zaniechał dialogu społecznego. Czy jednak zachowanie dialogu, a więc kontynuowanie w zmienionym składzie działalności Komisji Porozumiewawczej było funkcjonalne z punktu widzenia wyzwań reformy. Można postawić to pytanie, w duchu rozważania historii alternatywnej.

Wydaje się, że było to mało wykonalne, ze względu na złożoną sytuację związków należących do OPZZ, które usytuowało się już pod koniec lat 80., jako związek opowiadający się po stronie interesów klasy robotniczej i jej materialnych interesów, przede wszystkim żądający pełnej indeksacji płac, co utrudniłoby walkę z inflacją. Można przewidzieć, że wszelkie uciążliwości, które wiązałyby się z reformami, byłyby przez OPZZ kontestowane. Zarazem jednak podczas obrad Komisji Porozumiewawczej z czerwca 1989 r. wszystkie zaangażowane strony okazywały się w ostatecznym rachunku raczej racjonalne ekonomicznie i politycznie niż radykalnie ideologiczne.

¹⁹ T. Kowalik, www.polskatransformacji.pl, Muza, Warszawa 2009.

2.2.1. Wzór wartości dominujący w związkach zawodowych w okresie poprzedzającym powołanie Trójstronnej Komisji

Zatrzymajmy się przy sytuacji głównych partnerów społecznych – związków zawodowych z 1994 r. i ograniczmy się do głównych central – „Solidarności” i OPZZ. W tym czasie zespół, w którym uczestniczyłem, przeprowadził w ramach fundacji im. Eberta badania związków zawodowych w dużych (300+) zakładach przemysłowych²⁰.

Na wstępie potrzebna jest uwaga odnośnie kilku faktów o ruchu związkowym. Ogólnie ujmując, związki zawodowe, podobnie jak organizacje pracodawców, daleko nie spełniały warunków zawartych w typie idealnym Schmittera (piszę o tym w części pierwszej). W każdym razie nie istniała równowaga sił, zorganizowana praca – zorganizowany kapitał, ani też praca – administracja rządu. „Solidarność” boleśnie się o tym przekonała, gdy próbowała za czasów rządu Olszewskiego zorganizować krótkotrwały strajk generalny w proteście przeciwko niekonsultowanemu społecznie podniesieniu kosztów energii elektrycznej. Już wówczas okazało się, że nie może niemal niczego wymusić na rządzie, nie ma dostatecznej siły odstraszenia czy władzy negatywnej (*veto power*). Sytuacja okazjonalnie zmieniała się, gdy wybuchła fala strajków prywatyzacyjnych, ale trzeba podkreślić przymiotnik „okazjonalnie”. To jednak, że związki zawodowe nie mają dostatecznej *veto power* nie oznacza, że nie mogą wywołać problemów uderzających w rząd. Ponadto związki zawodowe, które są jedyną organizacją masową, mogą być cennym sojusznikiem podczas kampanii wyborczych i w innych sytuacjach. Przejdę obecnie do problemu systemów wartości.

„Solidarność” miała przez cały okres 1980–1994 charakter dwoisty, była bowiem jednocześnie ruchem społeczno-politycznym i związkiem zawodowym, co powodowało, że pełniła odmienne funkcje. Jako ruch społeczno-polityczny podejmowała misję przekształcenia, także rewolucyjnego, ładu społecznego. W ostatniej dekadzie autorytarnego socjalizmu była to misja o charakterze bliskim socjaldemokracji (zbudowanie demokratycznej, samorządnej Rzeczypospolitej i uspołecznienia własności państwowej). Popierano w „Solidarności” własność prywatną w gospodarce, jednak przedsiębiorstwa państwowe miały pozostać własnością społeczną (samorządową). Ponadto „Solidarność” niosła misję narodowego odrodzenia z odwołaniem się do katolicyzmu („żeby Polska była Polską”). Jak pisał (Sergiusz Kowalski) „Solidarność” miała niski poziom tolerancji na wewnętrzne podziały – dominowała wizja jednolitego, niepodzielonego ruchu, jeśli zaś pojawiały się podziały czy wewnętrzne konflikty, istniała tendencja

²⁰ J. Gardawski, L. Gilejko, T. Żukowski, *Związki zawodowe w przedsiębiorstwach przemysłowych. Działacze i członkowie związków o swych organizacjach, gospodarce i polityce*, Wyd. Fundacji im. Friedricha Eberta, Warszawa 1994.

do wyjaśniania ich wrogą działalnością przeciwników – „onych”. Ten sposób postrzegania społeczeństwa był dziedzictwem autorytarnego socjalizmu z właściwym mu podziałem na świat opresyjnej władzy i społeczeństwo, państwo i naród. To w sposób naturalny zwiększało prawdopodobieństwo powstania jednego wzoru wartości, jednego „etosu”, i tak też się stało. Zarazem jednak „Solidarność” była w okresie 1980–1981 ruchem i związkiem zawodowym niezwykle otwartym, w zasadzie nie istniała bariera wstąpienia do „Solidarności”. Z tego względu, że „Solidarność” była ruchem/związkiem masowym, trudno wskazać szczegółowy wzór wartości (etos), jednak słowo „solidarność” dla członków związku miało istotne znaczenie. Stosując dychotomiczny podział wzorów na obrony racji oraz dialogu i kompromisu, to mimo że negocjacje w Stoczni były przykładem praktycznego dialogowania i dochodzenia do kompromisu (choć o charakterze pragmatycznym), to w okresie późniejszym „Solidarność” przyjmowała (musiała przyjąć) raczej wzór obrony racji niż dialogu i kompromisu, wyrażała solidarność zintegrowanego narodu wobec wrogiej władzy. Na taki unifikujący charakter wzoru wartości zwracała uwagę, między innymi, Hanna Świda-Ziemia.

Stan wojenny był okresem wielkiej próby, ale też ujawnił dużą społeczną nośność i wysoki prestiż społeczny związku zepchniętego do podziemia. Związek był w tym okresie aktywny w zakresie myślenia programowego i zgromadzeni w nim intelektualiści rozwijali ideę Polski samorządowej²¹. Mimo działalności podziemnych struktur znaczna część członków „Solidarności”, zwłaszcza tych o niskim statusie zawodowym, przeszła po 1994 r. do OPZZ, które gromadziło przed przełomem ustrojowym ok. 4 milionów członków, w tym ok. 2/3 stanowili członkowie „Solidarności” sprzed stanu wojennego.

Przedmiotem kontrowersji, zapewne nierozwiązywalnych, są negocjacje Okrągłego Stołu. Elitę „Solidarności”, czy może raczej trzon elity stanowiła grupa związkowców bliskich Lechowi Wałęsie i eksperci ze środowisk inteligentkich, którzy go otaczali. Byli oni nastawieni na prowadzenie dialogu i zawarcie kompromisu. Obok tego trzonu obecna była jednak także grupa liderów podziemnej „Solidarności”, już wówczas niechętna porozumieniu. Nie oni dyktowali politykę związku, dzięki czemu – w moim przekonaniu – Polska odniosła sukces niebywały, dokonała przełomu ustrojowego i otworzyła drogę innym społeczeństwom Europy Środkowej i Wschodniej. Niezależnie więc, jak będzie się oceniło to porozumienie, dało ono mocne świadectwo wartości dialogu i zawierania kompromisów.

²¹ W 1985 r. opublikowano w podziemiu raport z wątkiem programowym „Polska 5 lat po sierpniu” (Bronisław Geremek, Tadeusz Mazowiecki, Andrzej Wielowieyski, Ryszard Bugaj i inni), w którym analizowano także samorządność pracowniczą i kontynuowano rozważania dotyczące oczekiwanego modelu ustroju Polski demokratycznej z rozbudowanymi instytucjami samorządności i partycypacji pracowniczej.

„Solidarność”, która formowała się po przełomie ustrojowym, była pod względem składu społecznego związkiem bardziej robotniczym, niż była przed 13 grudnia 1981 r., a jednocześnie jej kręgi przywódcze podjęły misję zasadniczego reformowania kraju, wyzwania go z pozostałości autorytarnego socjalizmu. Elita kierująca związkiem zrezygnowała z samorządowego programu z 1981 r. (mimo że związek bronił go jeszcze podczas obrad Okrągłego Stołu w 1989 r.). Przyjęto plan rynkowego, kapitalistycznego przekształcenia gospodarki, poparto zdecydowanie odejście od socjalistycznego, nakazowo-rozdziałowego sposobu rządzenia i w generaliach zaakceptowano propozycję zmian własnościowych. Związek był niezmiennie przywiązany do idei narodowych i chrześcijańskich. W efekcie „Solidarność” stała się ruchem społecznym i organizacją związkową o orientacji prawicowej i narodowej, wyzwalającej społeczeństwo i gospodarkę z dziedzictwa tkwiącego wciąż w instytucjach i postawach ukształtowanych w ramach ustroju autorytarnego socjalizmu. „Solidarność” wyróżnia się na tle zachodnich związków zawodowych: „we wszystkich krajach demokratycznych związki są w jakiejś formie sojuszu z główną partią lewicy lub centrolewicy, taką jak SPD w Niemczech, Partia Pracy w Wielkiej Brytanii lub Partia Demokratyczna w Stanach Zjednoczonych. Często takie relacje sięgają wspólnych korzeni z XIX lub XX wieku, w kontekście »ruchu robotniczego« zorganizowanego w skrzydło polityczne i gospodarcze”. Zarazem „Solidarność” podejmowała tradycyjną dla związków funkcję ochronną wobec świata pracy. Dwoistość ta wywoływała mniejsze lub większe napięcia w ramach związku. „Solidarność”, gdy podejmowała odpowiedzialność za rządzenie krajem, zwłaszcza gdy sama realizowała funkcję quasi-partii sprawującej władzę, przesuwiała akcent aktywności na misję modernizacji. W tym usytuowaniu godziła się na pewne społeczne uciążliwości, stawała się rzeczywistym „parasolem” nad programem reform. W okresach odsunięcia od odpowiedzialności politycznej dominację zdobywały funkcje związkowe. Te zmiany znajdowały swój wyraz w aktywizacji raz jednych, raz innych grup działaczy „Solidarności”. Jak można określić dominujący wzór wartości w „Solidarności” w czasie rozpoczęcia działalności Trójstronnej Komisji? Przede wszystkim kluczowy dorobek „Solidarności”, „etos” „Solidarności”, jaki został zapamiętany z lat 1980–1981, a który otrzymał zwieńczenie podczas obrad Okrągłego Stołu stał się anachronizmem w warunkach gospodarki rynkowej okresu pofordowskiego. Z lat 80. XX wieku żywy został tylko wątek patriotyczny i katolicki. Warto dodać, że w związku podjęto starania, aby ukształtować oryginalny, odnoszący się do dawnego „etosu” model kapitalizmu, zakładającego „Solidarność” pracy i kapitału w sektorze MŚP (m.in. działalność Ewy Tomaszewskiej z Warszawy, wieloletniej posłanki, znanej z bardzo prospołecznych działań), podobnie jak podjęto prace nad powszechnym uwłaszczeniem w duchu solidarności (Tomasz Wójcik z Wrocławia, wieloletni reprezentant

„Solidarności” na Konferencjach MOP), jednak te starania nie zdołały utrzymać się w instytucjonalnym otoczeniu rodzącego się liberalnego kapitalizmu i krok po kroku umacniającego się modelu zależnej gospodarki rynkowej, łatwo wkraczającym w warunki patchworkowego kapitalizmu.

Związek był środowiskiem, do którego docierały różne propozycje, które miały pośredni wpływ na ideologię i aksjologię (europejskie związki zawodowe, głównie niemieckie, amerykańskie związki zawodowe, Międzynarodowa Organizacja Pracy, reprezentacje rynków itd.). Ważne były impulsy ze strony MOP o dialogu społecznym, które kierowała zarówno do związków, jak ministerstwa pracy. W rezultacie „Solidarność” utrzymała misję antykomunistyczną i obrony racji wobec lewicowego OPZZ i lewicowego nurtu sceny politycznej, natomiast nie tylko nie była pryncypialnie przeciwna tworzeniu razem z innymi związkami i organizacjami pracodawców instytucji dialogu społecznego.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zostało powołane do życia w 1984 r. w trybie dowodzącym obaw ówczesnych władz przed zorganizowaną klasą robotniczą, nawet jeśli ta organizacja była powołana i kontrolowana przez samą tę władzę. OPZZ miało tradycyjną dla ruchów robotniczych orientację lewicową, ale akceptowało, podobnie jak „Solidarność”, własność prywatną w gospodarce i gospodarkę rynkową, lecz z akcentem położonym na jej społeczny wymiar. Wcześniejsze plany odtworzenia w zmienionej postaci „Solidarności” zostały zarzucone przez reżim Jaruzelskiego i Kiszczaka z powodu, m.in. nieustępliwej postawy Lecha Wałęsy. Nowe związki miały powstawać oddolnie, najpierw w zakładach pracy, tam uzyskać osobowość prawną, po upływie roku miały zawiązywać federacje, również z osobowością prawną, by po kolejnym roku zawiązać centralę ogólnopolską. Te regulacje wprowadzały model względnie rozproszony, powodujący napięcia wewnętrzne i zostały mocno oprotestowane przez byłych działaczy związków zrzeszonych w CRZZ, zwłaszcza przez przedstawicieli sektorów surowcowych i ciężkiego przemysłu, którzy oczekiwali odbudowy związków zcentralizowanych (Rajmund Moritz). Centrala OPZZ powstała wcześniej niż przewidywała ustawa, na zjeździe w Bytomiu, gdy wybrano na przewodniczącego umiarkowanego politycznie działacza związków hutniczych, nie zaś przedstawiciela radykalnego nurtu górniczego. Alfred Miodowicz starał się prowadzić politykę względnej niezależności od władz PZPR-owskich, umiał także przyciągnąć do związków znaczącą liczbę członków, w tym z „Solidarności”. W tym celu, trzeba dodać, wspomagała go administracja szczebla przedsiębiorstw i lokalne władze PZPR (sugerowano nowo zatrudnianym wstąpienie do związków, to związkowcom dawano hojnie zapomogi, pożyczki). Jednocześnie wiele wysiłków wkładano w likwidację podziemnych komisji zakładowych „Solidarności”. Niezależnie jednak od tego niezbyt prawnego pochodzenia, działacze związków OPZZ,

wśród których, jak wynikało z badań zespołu socjoekonomistów z SGH, był wysoki odsetek osób należących poprzednio do „Solidarności”, starali się skutecznie wykonywać robotę związkową, mieli też w wielu przedsiębiorstwach świadomość, że są obserwowani i kontrolowani przez tych, którzy trwali przy podziemnej „Solidarności”. Nie zmieniało to faktu, że członkowie związków OPZZ byli, ogólnie biorąc, „na cenzurowanym”, zwłaszcza w przedsiębiorstwach, z których internowano związkowców z „Solidarności” (te sytuacje miałem okazję obserwować podczas prowadzenia badań socjologicznych w kilku zakładach pracy w latach 1986–1990). Faktem kładącym się cieniem na funkcjonowaniu związków OPZZ było także przejęcie przez nie całego związkowego majątku polskiego ruchu związkowego.

Z wypowiedzi kierowników przedsiębiorstw, z którymi rozmawiałem, w drugiej połowie lat 80. (a więc byli to przedstawiciele nomenklatury niskiego szczebla) wynikało, że liderzy „Solidarności” z tych przedsiębiorstw z okresu 1980–1981 byli z reguły nonkonformistami, z którymi ciężko było dochodzić do kompromisów, byli dla menedżerów „trudnymi partnerami” (spotkałem się z określeniem, że byli to często ludzie „zbuntowani”). Natomiast zakładowi liderzy OPZZ byli oceniani raczej jako realiści rozumiejący ograniczenia ekonomiczne, dzięki czemu łatwiej było dochodzić z nimi do kompromisów.

W drugiej połowie lat 80. OPZZ zaczął realizować własną politykę społeczną, skupiającą się na ochronie interesów pracowniczych i przeciwstawianiu się polityce rządu, przerzucającego koszty reform na klasę pracowniczą. Kierownictwo OPZZ niewątpliwie czuło na plecach oddech podziemnej „Solidarności”, ale także nie chciało płacić ceny za te reformy. Ponadto pojawiały się sygnały, że reżim Jaruzelskiego będzie szukał porozumienia z działającą w podziemiu „Solidarnością”. W kierownictwie OPZZ zaczęto się obawiać porzucenia przez PZPR. W styczniu 1987 r. OPZZ sprzeciwiło się skutecznie rządowemu projektowi podwyżek, w czerwcu zajęło krytyczne stanowisko wobec projektu tzw. II etapu reformy gospodarczej²², we wrześniu 1988 r. wyraziło wotum nieufności wobec rządu Zbigniewa Messnera. Wiesława Kozek trafnie zdefiniowała różnicę między organizacjami związkowymi, określając „Solidarność” jako opozycję zewnątrz systemową zaś OPZZ jako opozycję wewnątrz systemową²³, mimo że przewodniczący OPZZ był członkiem Biura Politycznego PZPR.

Jeżeli kończąc tę retrospektywę nawiążę do wzorów kulturowych, związanych z dialogiem i kompromisem, to przyjdzie stwierdzić, że liderzy zakładowego poziomu z „Solidarności”, działający w raczej wrogim admini-

²² M.F. Rakowski, *Dzienniki polityczne 1987–1990*, Iskry, Warszawa 2005, s. 56.

²³ W. Kozek, *Styl przywództwa związkowego w Polsce*, [w:] *Globalizacja. Gospodarka. Praca. Kultura. W 70. rocznicę urodzin prof. zw. dr hab. Leszka Gilejko*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.

stracyjnym otoczeniu przedsiębiorstw państwowych, byli nosicielami wzoru obrony racji, podobnie było w OPZZ, funkcjonującym z konflikcie z „Solidarnością” i niepewne lojalności ze strony władzy, które je powołała.

2.3. Wczesna faza dialogu: zespoły branżowe, Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym²⁴

Projekty instytucjonalizacji dialogu i dialog branżowy

W 1991 r. pojawiało się szereg propozycji społecznego porozumienia – doraźnego lub długookresowego, wysuwanych przez różne autorytety: „Solidarność” proponowała zorganizowanie następnych obrad „Okrągłego Stołu” poświęconych sprawom społeczno-gospodarczym, „Solidarność Pracy” postulowała zawarcie porozumienia w celu wprowadzenia korekt do programu Balcerowicza, Unia Demokratyczna przedstawiła koncepcję „Paktu dla Polski”, w której pojawiały się wątki dawnych projektów Jacka Kuronia (proponowano prowadzenie wielostopniowych negocjacji na szczeblu centralnym, regionalnym, lokalnym i w końcu zakładowym).

Przypomnijmy w tym miejscu diagnozy badaczy krakowskich odnośnie sytuacji gospodarczej w początkach gospodarki rynkowej. Po „łagodnej agonii” autorytarnego socjalizmu pojawiła się „systemowa próżnia”, mianowicie rozpadły się struktury dawnego systemu, ale nie wyłoniły się siły społeczne, które mogłyby w krótkim czasie stworzyć struktury nowego systemu. Przyjęte regulacje dawały swoiste *vacatio legis*, w trakcie którego elementy dotychczasowego systemu społecznego nie zniknęły, lecz rozluźniły się łączące je więzi. Brak takiej więzi (struktury) powodował, że nie było mechanizmu niwelującego skutki dysfunkcji powstających wewnątrz poszczególnych podsystemów. Te wnioski, rozpatrzone pod kątem analiz instytucjonalnych, skłaniają obecnie do kilku uwag – rozpadanie dawnych struktur zarządzania gospodarką towarzyszyły ważne procesy społeczne o różnokierunkowych orientacjach. Z jednej strony miał miejsce proces, który można określić mianem rugowania dotychczasowej warstwy menedżerów przedsiębiorstw państwowych „rękoma” samorządu pracowniczego. Z drugiej jednak strony decyzje elity reformatorskiej zmierzały do szybkiego „oczyszczenia pola instytucjonalnego” dla rozwiązań zgodnych z modelem liberalnej gospodarki rynkowej, co było oficjalnie głoszone. Stało się faktem powszechnie znanym, że idea uspołecznienia własności przedsiębiorstw za pośrednictwem samorządu pracowniczego została zdecydowanie odrzucona, „Solidarność” zaakceptowała ideę tworzenia liberalnej gospodarki, szybko też pojawiły się koncepcje powszechnego uwłaszczenia obywatelskiego. Jak już pisałem, wywoływało to głęboką frustrację w etosowej grupie liderów

²⁴ Porównaj: J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 137–139.

samorządu pracowniczego, która, jako jedyna z niewielu w środowisku przemysłowym, składała się z ludzi nie tylko świadomych rezygnacji z idei pierwszej „Solidarności” (w tym idei tworzenia ustroju samorządowego przedsiębiorstw), lecz także krytycznych wobec tego procesu; im jednak odebrano już wówczas wpływ na zmiany instytucjonalne w sferze społeczno-gospodarczej, podobnie takiego wpływu nie miała „Solidarność ‘80”.

Jak wspominałem powyżej, zaniechano w 1989 r. dialogu społecznego, okazało się jednak, że jest to instytucja potrzebna w czasie społecznych konfliktów. Elita reformatorów podchodziła, ogólnie biorąc, z rezerwą do świata pracy, zwłaszcza do organizacji pracowniczych, które uważano za ekonomicznie nieodpowiedzialne, roszczeniowe²⁵. Stąd podjęcie negocjacji społecznych było wymuszone przez pracowniczy bunt, a przy tym, co bardzo ważne, ten bunt został uznany za usprawiedliwiony przez Jacka Kuronia.

Zatrzymam się nieco dłużej przy dwóch wymienionych czynnikach. Wysoka fala protestów, rozpoczętych jeszcze w okresie rządów Jana Olszewskiego i trwających w czasie rządów Hanny Suchockiej, była wywołana przez perspektywę restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, prowadzonych poza plecami świata pracy. „Solidarność”, była w sytuacji złożonej. Tadeusz Kowalik pisał w tamtym okresie (1992), że był to dla związku moment przełomowy: „po raz ostatni „Solidarność” – ale już raczej w osobach jej przywódców, przy rosnącym sprzeciwie członków i szeregowych działaczy – postanowiła osłaniać program rządowy podczas fali strajków (latem 1991 r.). Zdystansowała się nie tylko od zjednoczonego frontu innych central związkowych popierających strajk, ale i od samych strajkujących”²⁶. To spowodowało, że „Solidarność” z pewnym opóźnieniem objęła ster protestów środowisk pracowniczych, nadal spontanicznie wybuchających. Związek, programowo popierający przejście do gospodarki rynkowej i konkurencji, a także popierający rząd Jana Olszewskiego obecnie usytuował się w roli organizacji krystalizującej robotnicze żądania. To ułatwiło, jak już pisałem, podjęcie przez kierownictwo związku, zaś ze strony rządu przez Jerzego Kropiwnickiego, inicjatywy powoływania zespołów do spraw restrukturyzacji branż. Porozumienie „Solidarności” z rządem Olszewskiego było ważnym, a przy tym obecnie nieco zapomnianym wydarzeniem, które otworzyło drogę branżowemu dialogowi społecznemu w Polsce. Porozumienie (które nie zostało wówczas oficjalnie opublikowane) zakładało skomplikowaną drogę rozpoczynania sporów zbiorowych

²⁵ Chcę przypomnieć czytelnikom, że rozszerzone dwutomowe wydanie podręcznika ekonomii Samuelsona i Nordhausa zawiera rozdział poświęcony neoklasycznej analizie związków zawodowych, dowodzący, że rodzą one nieuchronnie nierównowagę ekonomiczną i są – mówiąc wprost – gospodarczo szkodliwe. Ten podręcznik był do niedawna, a niekiedy jeszcze jest, ważnym źródłem wiedzy na studiach ekonomicznych.

²⁶ T. Kowalik, *Pakt o przedsiębiorstwie a nowy ład ekonomiczny*, op. cit.

(była ona tak złożona, że kompletna procedura odbyła się tylko w jednym przypadku). Ogółem zgodnie wszczęto kilkanaście (co najmniej 13) sporów. Okazało się jednak, że zespoły mogą pełnić funkcję dodatkową, mianowicie stać się forum na rozpoczęcie negocjacji branżowych. Było tak dlatego, że wejście z rządem w spór na mocy porozumienia pozwalało na organizowanie trójstronnych zespołów branżowych. Tryb powstawania większości zespołów był następujący²⁷. Pierwszym impulsem było ogłoszenie przez rząd projektu restrukturyzacji branży, który związki zawodowe uznawały z reguły za nierespektujący w dostatecznym stopniu interesów pracowniczych. Branżowa sekcja „Solidarności” otrzymywała wówczas zgodę prezydium Komisji Krajowej na rozpoczęcie sporu zbiorowego z mocy wspomnianego porozumienia, wyznaczano związkowych przedstawicieli i przystępowano do negocjacji. Było jednak oczywiste, że rozmowy i ewentualny przyszły kompromis powinny obejmować wszystkie (a przynajmniej główne) organizacje związkowe, działające w branży. Zapraszano więc do negocjacji odpowiednie federacje OPZZ i inne centrale związkowe. W ten właśnie sposób powstał branżowy zespół do spraw restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa, PKP, przemysłu azbestowego, energetyki itd. Głównym przedmiotem negocjacji były osłony socjalne, towarzyszące prywatyzacji. Zespoły te „powstawały bez konkretnej podstawy prawnej – na mocy decyzji kolejnych ministrów pracy, w wyniku ustaleń z prowadzonych często przez wiele miesięcy spotkań strony rządowej z partnerami społecznymi (czasami jako efekt rozstrzygnięć sporu z rządem). Do 2002 r. zespoły w większości działały w sposób sformalizowany – na podstawie własnych regulaminów i harmonogramów prac oraz terminarzy spotkań”²⁸.

Zespoły były „poligonami” dialogu społecznego, tam poznawali się negocjatorzy reprezentujący poszczególne centrale związkowe, przedstawiciele jedynej wówczas organizacji pracodawców, składającej się w 1992 r. wyłącznie z menedżerów przedsiębiorstw państwowych (Konfederacji Pracodawców Polskich) oraz negocjatorzy ze strony rządowej.

Niezwykle ważnym doświadczeniem było to, że były to enklawy debat dotyczących polityk sektorowych, które były względnie wolne od polityki. Były one jednak niewątpliwie rezydiami dawnych socjalistycznych korporacji, których celem była, m.in. eksternalizacja kosztów restrukturyzacji i obciążanie nimi budżetu. To pociągało ich krytykę przez wielu ekonomistów z SGH m.in. przez grono działające wokół Janusza Beksiaka, ze strony ośrodka krakowskiego, kierowanego przez Jerzego Hausnera, z gdańskiego ośrodka liberalnego z Januszem Lewandowskim i Donaldem Tuskiem, że wymienię najlepiej znane nazwiska. Uczestnicy tych ośrodków różnili się w wielu kwestiach, w tej jednak byli zgodni.

²⁷ W tej książce więcej na ten temat pisze Mateusz Szymański.

²⁸ *Raport na temat funkcjonowania trójstronnych zespołów branżowych*, MPiPS, Warszawa 2003.

Praktyka gospodarcza zaczynała nabierać cech korporacyjnych, co stawało się wyzwaniem dla badaczy i rodziło pytanie o ewentualne przekształcenia modelu polskiego kapitalizmu, który tracił charakter liberalny, odchodził od spójnego projektu Leszka Balcerowicza. Na pojawiającą się alternatywę korporacyjną zwracał uwagę jako pierwszy bodaj Witold Morawski. Zespoły branżowe miały wprawdzie charakter doraźny, jednak oznaczały, że różne ekonomiczno-zawodowe grupy interesu dochodzą do głosu, zaś raz zinstytucjonalizowane i wykształcające swoje elity, będą starały się bronić swoich pozycji i prawa do negocjowania w imię interesu branżowego.

Tak więc na scenie społeczno-gospodarczej zarysowały się grupy o bardziej wyrazistych interesach i systemach wartości. Będą one podlegały większym lub mniejszym zmianom, jednak we wczesnym okresie transformacji to one wytyczać będą kierunki zmian.

Perspektywa związkowa

Zacznę od nurtu pracowniczego, czy raczej należałoby powiedzieć klasowo-robotniczego. Składała się na ten nurt w pierwszym rządzie grupa liderów samorządności pracowniczej, którą wypada nazwać zwolennikami „partycypacji pracowniczej” i „własności pracowniczej”. Jeśli odwołać się do typologii systemów gospodarczych, opublikowanych w 1989 r. przez Leszka Balcerowicza, to grupa ta będzie heroldem „uwłaszczeniowej samorządności pracowniczej”, sytuowanej o jedną pozycję wyżej od „nieuwłaszczeniowej”, jednak nadal niedorastającej do poziomu modelu racjonalnego, czyli liberalnego pod względem własnościowym. Dążenia tej grupy i jej elity były wciąż obecne na polskim rynku idei społeczno-ekonomicznych, jednak nie należała do nurtu głównego, do ówczesnego „mainstreamu”. Z tą grupą wiążą się nazwiska Jacka Kuronia i Andrzeja Bączkowskiego, a także Pawła Ruszkowskiego, niezwykle energicznego organizatora i propagatora idei własności pracowniczej. W tym kręgu ideowym obecna była grupa zwolenników własności pracowniczej w wariacie amerykańskim (ESOP). Tu nazwiskiem czołowym był Krzysztof Ludwiniak, związany w USA z Koleso, twórcą ESOP²⁹, zaś wśród zwolenników krajowych trzeba wymienić nazwisko Jana Koziara, autora wielu popularnych publikacji, czynnego także w czasach pisania tej monografii³⁰. Ten wielokierunkowy nurt nie miał bezpośredniego wpływu na polski model kapitalizmu, jednak dał pośrednio impuls dla leasingu pracowniczego.

²⁹ K. Ludwiniak, *Pracownik właścicielem*, Warszawa 1989.

³⁰ J. Koziar, *Projekt polskiego systemu własności pracowniczej*. Wrocław 2017, <http://www.plp.info.pl/wp-content/uploads/2017/05/Koziar-Jan-projekt-akcjonariatu-pracowniczego-w-Polsce.pdf>

Perspektywa reformatorska

Wskazana grupa była ostro krytykowana przez liberalnych reformatorów gospodarki za wspomnianą przeze mnie tendencję do przerzucania, z racji swojej siły, kosztów funkcjonowania branży na budżet państwa. W płaszczyźnie teorii ekonomicznej Calmfors i Driffil opracowali argumenty dowodzące ekonomicznej nieefektywności modelu zdominowanego przez branżowe grupy interesów. W polskiej literaturze problem interesu branżowego i jego negatywnego wpływu na gospodarkę badał Jerzy Hausner, który poddał wnikliwej analizie korporacje w gospodarce socjalistycznej i miał świadomość, że ich odrodzenie może hamować wydobywanie się polskiej gospodarki z zapaści. Hausner nie był przeciwnikiem dialogu społecznego, natomiast obawiał się, że dominacja interesu branżowego, nieujętego w karby odpowiedzialności za gospodarkę jako całość, może dać powtórkę z wyniszczających gier korporacji, znanych dobrze z ostatniego okresu autorytarnego socjalizmu.

Perspektywa liberalna

Wyrazistą grupę, przeciwstawną poprzedniej, stanowili konsekwentni liberałowie, dla których wszelkie ustrojowe urządzenia społeczne dopuszczające interesy branżowe były równoznaczne z koncesją na rzecz gospodarczej nieracjonalności. Było to więc stanowisko idące zdecydowanie dalej, niż podejście grupy Jerzego Hausnera. Charakterystykę systemu wartości ekonomistów zespołu Leszka Balcerowicza przedstawiłem w podrozdziale „Zanikający dialog społeczny w warunkach przełomu ustrojowego”. Dodam kończąc, że obecnie, nieomal trzydzieści lat po tych wydarzeniach, łatwo wydawać opinie wartościujące, natomiast w tamtym okresie postawa państwowa, czy, używając zapomnianego terminu – „państwowotwórcza” – nakazywała racjonalnie działającym ekonomistom zwracać się raczej ku uwalnianiu mechanizmów rynkowych, niż ich ograniczaniu w imię zachowania samorządowego ustroju wewnętrznego ówczesnych dużych przedsiębiorstw państwowych.

2.3.1. Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym w Trakcie Przekształcania³¹

Zespoły branżowe, tworzone od przypadku do przypadku i słabo sformalizowane, nie rozwiązały problemu restrukturyzacji przedsiębiorstw sektora państwowego. W kraju podniosła się fala strajków, w które był nieustannie angażowany rząd, chociaż głosił, że nie on jest stroną konfliktu na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw. W tej sytuacji Jacek Kuroń wysunął propozycję przeprowadzenia negocjacji trójstronnych i zawarcia paktu na poziomie

³¹ Porównaj: J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 139–144.

gospodarki narodowej, dotyczącego prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, minimum socjalnego i uregulowania szeregu kwestii, które wywołały mechanizmy rynkowe.

Rola Jacka Kuronia

Tu potrzebny jest komentarz odnośnie postawy projektodawcy Paktu. W sporze, jaki toczył się w 1989 r. w Komisji Krajowej „Solidarności”, Jacek Kuroń nie wsparł etosowej grupy liderów samorządu pracowniczego czy prób przeniesienia do Polski projektu ESOP³². Zgadzał się wówczas z tymi, którzy uznali, że instytucja samorządu pracowniczego, pełniąca faktycznie rolę swego rodzaju rady nadzorczej, lecz bez odpowiedzialności materialnej, ponadto ograniczająca możliwość zwalniania pracowników, byłaby dysfunkcyjna w gospodarce rynkowej.

Jacek Kuroń był osobą o olbrzymim autorytecie – jeżeli głosił pogląd w ważnej społecznie kwestii społecznej, to jego zdanie miało wysoką wiarygodność. Pogodzenia się Jacka Kuronia z liberalną krytyką samorządności pracowniczego, wyłączenie tej instytucji z modelu Samorządnej Rzeczypospolitej, wzmacniało nurt przeciwników partycypacji pracowniczego. Było to bolesne zwłaszcza dla „etosowej grupy” działaczy związanych z podziemną „Solidarnością”, którzy przez trudne lata 80. umieli bronić partycypacji.

Po kilkunastu miesiącach od decyzji z jesieni 1989 r. Jacek Kuroń potrafił przyznać, że się pomylił i że należało zachować partycypację i zbudować mechanizmy negocjacji między światem pracy a rodzącym się systemem kapitalistycznym. Było to w czasie, gdy większość ludzi bliskich mu politycznie trwale porzuciło koncepcję partycypacji pracowniczego, z przymrużeniem oka mówiąc o tych, „którzy pochylają się z troską nad losem ludu pracującego”. To określenie słyszałem wówczas wielokrotnie z ust reformatorów, podobnie jak propozycję, by już nie używać terminu „klasa robotnicza”, lecz „pracownicy”. Otóż Kuroń już na przełomie lat 1990-1991 należał do tych nielicznych członków elity reformatorskiej, którzy zorientowali się, jak wysoki koszt pociąga narzucenie ówczesnej klasie robotniczej roli „wielkiego niemowy”. Kuroń, który miał w elicie reformatorskiej wciąż wysoki autorytet, zainicjował w 1992 r. – w czasie najwyższej po 1989 r. fali strajków – prace nad „Paktem o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania” i nad powołaniem w Polsce instytucji dialogu społecznego. 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 r. w imię wydobywania kraju z dramatycznie ciężkiej sytuacji

³² Szerzej o tym piszę w *Wierność i zdrada*, [w:] Kuroń. Przewodnik Krytyki Politycznej, Wydaw. Krytyki Politycznej, Warszawa 2014.

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.

Treść paktu

Pakt został zawarty w lutym 1993 r. Zacytuję jego treść za informacją wziętą ze strony „Dialog społeczny” MRPiPS: „Pakt zawiera uzgodnione między partnerami społecznymi założenia aktów prawnych dotyczących procesu i instrumentów prywatyzacji, restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz spraw socjalnych. Objęcie porozumieniem społecznym rozwiązań regulujących sytuację przedsiębiorstw państwowych i ich pracowników w okresie dochodzenia do gospodarki rynkowej miało zwiększyć społeczną akceptację zakresu i sposobu dokonywanych przekształceń oraz ich przyspieszenie (...). Wobec braku w ustawodawstwie polskim przepisów dotyczących kryteriów reprezentatywności związków zawodowych, propozycję negocjacyjną złożono piętnastu największym ogólnokrajowym związkom zawodowym. Nie utworzyły one jednak wspólnej reprezentacji i negocjacje były prowadzone odrębnie z NSZZ „Solidarność” i z pozostałymi związkami zawodowymi w ramach stolików związkowych. Rozpoczęty w październiku 1992 r. dialog toczył się równolegle w trzech zespołach roboczych: restrukturyzacji finansowej, prywatyzacyjnym i spraw socjalnych (...). Do najważniejszych postanowień Paktu zaliczyć należy: 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; (...) uzgodnienie nowelizacji działów X i XI Kodeksu pracy (możliwość szerszego stosowania układów zbiorowych, wzmocnienie ochrony zdrowia pracowników). (...) Pakt przewidywał także różne – trójstronne lub dwustronne – mechanizmy kontroli wdrażania i funkcjonowania przyjętych w nim uzgodnień. Zasadnicze znaczenie miał zapis przewidujący utworzenie Trójstronnej Komisji, której zadaniem miało być monitorowanie procesów gospodarczych i podstawowych proporcji makroekonomicznych”.

Stosunek związków zawodowych do negocjowania Paktu

Początkowo stosunek związków zawodowych do podjęcia negocjacji nad Paktem był nieufny, dla związków zawodowych nie były jasne intencje rządu. Zwłaszcza „Solidarność” była w owym czasie zaangażowana w wiele akcji protestacyjnych i rozpoczęcie negocjacji przez kierownictwo związku mogło być odczytane w jej gremiach kierowniczych jako dowód rezygnacji z form czynnego protestu, zdrady klasy pracującej, zwłaszcza biorąc pod uwagę krytykę przywódców związku latem 1991 r. Istniało podejrzenie, tym

razem szczególnie silne w radykalnych związkach zawodowych („Solidarność ‘80”), iż inicjatywa rządu ma charakter taktyczny, jej celem jest jedynie zahamowanie fali protestów (mimo tych obaw „Solidarność ‘80” początkowo przyjęła zaproszenie do negocjacji). Późniejszy bieg wydarzeń świadczył, że obawy związków zawodowych nie były uzasadnione. Jacek Kuroń, *spiritus movens* prac nad paktem miał niewątpliwie na celu stworzenie instytucji trwałego porozumienia i budowania elementów ładu o charakterze neokorporacyjnym, chciał przeorientować Polskę ku koordynowanej gospodarce rynkowej, jednak jego pozycja była wówczas zbyt słaba, aby wpłynąć na zmianę modelu polskiej gospodarki rynkowej.

Stosunek administracji państwowej

Idea paktu była także krytykowana przez niektórych członków rządu (zwłaszcza odpowiedzialnych za finanse publiczne), którzy uważali, że negocjacje mogą doprowadzić do pojawienia się kolejnych roszczeń, do powstania wspólnej platformy menedżerów sektora państwowego i związkowców, wysuwających żądania wobec budżetu. Były to więc argumenty zbieżne z wysuwanymi przez środowiska liberalne. Obawiano się, że związki zawodowe będą wymagały zwiększenia udziału w budżecie wydatków socjalnych a pracodawcy niższych podatków. Jeden z wysokich przedstawicieli Ministerstwa Finansów powiedział, że związki i pracodawcy będą chcieli znaleźć „populistyczny wspólny mianownik”.

Stosunek liberalów do paktu

Janusz Lewandowski, czołowy ideolog gdańskich liberałów pisał w artykule opublikowanym w 1994 r. niezwykle dobitnie o stosunku jego formacji ideologicznej do paktów społecznych: „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”³³.

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”.

³³ J. Lewandowski, *Potrzeba strategii gospodarczej*, „Przegląd Polityczny”, nr 25, jesień 1994, s. 46.

Uczestnicy paktowania

Po okresie kilkumiesięcznej debaty publicznej, rząd skierował we wrześniu 1992 r. zaproszenia do większości zarejestrowanych organizacji, grupujących przedsiębiorców oraz do większości związków zawodowych (otrzymał je, m.in. Business Centre Club, z tym że zaproszenia nie przyjął). Dwie organizacje związkowe: „Solidarność ‘80” i „Kontra” przyjęły zaproszenie, jednak zrezygnowały z udziału w negocjacjach. Ostatecznie w negocjacjach uczestniczyła, ze strony pracodawców jedynie Konfederacja Pracodawców Polskich, zrzeszająca w owym czasie nieomal wyłącznie pracodawców państwowych, natomiast ze strony związków zawodowych „Solidarność”, OPZZ i siedem mniejszych central, z których większość należała wcześniej (a nawet, jak mi mówiono, niektóre należały aktualnie) do OPZZ, co wiązało się z bujnym pączkowaniem związków we wczesnych latach 90.³⁴

Chcę zwrócić uwagę na postawę przewodniczącego Business Centre Club (BCC), który reprezentując rodzący się prywatny sektor polskiej gospodarki nie rozpoczął negocjacji, te bowiem oficjalnie dotyczyły „restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych”. Jak można sądzić, obawiał się, że uczestnictwo w negocjacjach może go obligować do przyjęcia jakichś zobowiązań w imieniu firm, które zgromadził w swojej organizacji. Okazało się z czasem, że utrudniło to jego organizacji wejście do Trójstronnej Komisji, powołanej w 1994 r.

Tryb negocjowania

Negocjacje przebiegały sprawnie, mimo konieczności odrębnego prowadzenia rozmów z poszczególnymi związkami zawodowymi. Przez wiele lat negocjacje te i ich sukces były układem odniesienia dla projektów zawarcia w Polsce kolejnych paktów, do których jednak nigdy nie doszło. Wymienię niektóre z czynników, które ułatwiły negocjacje. Przede wszystkim negocjacje miały doprowadzić do opracowania takiego modelu własnościowych przekształceń przedsiębiorstw państwowych, na które byłoby społeczne przyzwolenie. Związkowcy przystępując do negocjacji wiedzieli z góry, że mogą liczyć na znaczące materialne „rekompensaty” dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw. Po drugie, konflikt między związkami „Solidarnością” a OPZZ doprowadził do konieczności prowadzenia odrębnych obrad z każdym z tych związków. W tej sytuacji pozostałe siedem mniejszych central związkowych, uczestniczących w obradach, także negocjowało odrębnie. Okazało się, wbrew niektórym obawom, że taki tryb negocjowania ułatwia a nie utrudnia osiągnięcie porozumień. Po trzecie, negocjatorami ze strony rządowej byli kompetentni urzędnicy ze szczebla de-

³⁴ FZZ Pracowników PKP, KZZ Energetyków, PZZ Dozoru Górniczego „Kadra”, ZZ Inżynierów i Techników, ZZ Maszynistów Kolejowych w Polsce, ZZ Komunikacji Miejskiej, ZZ Przemysłu Elektromaszynowego.

partamentów, Konfederację Pracodawców Polskich reprezentowali sprawni menedżerowie, związki zawodowe nie delegowały przewodniczących lecz liderów zajmujących niższy szczebel w hierarchii. Również ten czynnik był wspominany jako sprzyjający usprawnieniu negocjacji.

Efektom obrad było stosunkowo szybkie zakończenie negocjacji (nastąpiło ono jeszcze przed końcem 1992 r.). Pakt o przedsiębiorstwie podpisano w lutym 1993 r. w trzech wersjach, osobno z „Solidarnością”, z OPZZ i z grupą siedmiu mniejszych central.

Stosunek związków zawodowych do wyniku paktu

Z punktu widzenia krótkookresowych preferencji związkowych negocjacje zakończyły się sukcesem. Związki kładły bowiem nacisk na interesy pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw, na udziały w majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw, które miały trafić do ich rąk, a także na ułatwienie tworzenia spółek pracowniczych leasingujących majątek przedsiębiorstw. W treści paktów podpisanych z centralami związkowymi były charakterystyczne różnice: „O ile w protokole podpisanym przez NSZZ „Solidarność” w sposób jednoznaczny wyrażono aprobatę dla prywatyzacji jako »ważnego elementu reformy gospodarki«, to w protokole podpisanym przez OPZZ na czoło wysunięto tezę o potrzebie »przezwyciężenia kryzysu gospodarczego i wypracowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego«, co może być zrozumiane jako wyraz przekonania o możliwości osiągnięcia sformułowanych celów przy zachowaniu *status quo* przedsiębiorstw państwowych”³⁵.

Krytycy związków zawodowych podkreślali, że pominięto ogół polskich pracowników, zwłaszcza osoby zatrudnione w sferze budżetowej. Również wśród związkowców notowano wówczas głosy krytyczne. Przedstawiciele grupy etosowej liderów samorządu pracowniczego mieli jeszcze wówczas plany, by udziały pracownicze przekształcić w jakąś formę funduszu powierniczego, wspierał ich w tym przewodniczący „Solidarności”, jak jednak wynikało z jego późniejszych relacji, komisje zakładowe „Solidarności” były temu przeciwnie. Warto dodać, że w trakcie negocjacji Paktu rozważano koncepcję wprowadzenia „dyrektora pracowniczego”, którą ostatecznie strona związkowa („Solidarność”) wymusiła na rządzie, jednak zapis ten nie został zrealizowany.

Idea powołania instytucji dialogu

Wśród postanowień paktu o przedsiębiorstwie znalazł się także zapis o rozpoczęciu w Polsce zinstytucjonalizowanego na poziomie krajowym

³⁵ W. Piotrowski, *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym a potrzeba zmiany ustroju pracy w Polsce*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 1993, s. 5.

dialogu trójstronnego. Zadaniem odpowiedniej instytucji miało być monitorowanie procesów gospodarczych i podstawowych proporcji makroekonomicznych, formułowanie pod adresem rządu opinii i wniosków dotyczących priorytetów polityki gospodarczej i społecznej (polityki płac i zatrudnienia w sferze budżetowej, polityki świadczeń socjalnych, instrumentów polityki płac, kształtowanie relacji konsumpcji do inwestycji i struktury konsumpcji). Nie rozpoczęto jednak wówczas jeszcze debaty nad przyszłym kształtem tej instytucji.

Podpisanie Paktu nie spowodowało szybkich przemian. Nacisk jego sygnatariuszy – „Solidarności” i OPZZ – doprowadził wkrótce do uchwalenia wotum nieufności wobec rządu. W rezultacie zostały spowolnione prace legislacyjne nad ustawami, które miały wprowadzić w życie zapisy paktu. Ponadto na szereg miesięcy został rozwiązany Parlament. Nowy lewicowy rząd, który powstał w wyniku kolejnych wyborów, nie chciał zaakceptować wszystkich przygotowanych w pakiecie ustaw, jego intencją była zmiana uzgodnionej wcześniej nowelizacji ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. To spowodowało, że „Solidarność” podjęła akcje protestacyjne. Równolegle OPZZ rozpoczął zabiegi, aby zwiększyć pulę akcji preferencyjnych, przysługujących pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Treść Paktu a realne rezultaty Paktu

Jak można scharakteryzować Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym? Po pierwsze, należy odróżnić wynegocjowaną treść Paktu od jego realizacji. Treść może sugerować daleko idącą zmianę instytucjonalną w kierunku ładu odpowiadającego modelowi koordynacji nierynkowej, a nawet modelowi korporacyjnemu. Tego obawiali się ekonomiści o orientacji liberalnej. W wymiarze mikroekonomicznym – przekazanie stosunkowo hojnych udziałów własnościowych w ręce załóg prywatyzowanych przedsiębiorstw, ułatwienia w leasingu pracowniczym (który jeszcze podczas negocjacji Paktu był traktowany jako droga do własności kolektywnej, spółdzielczej), powołanie delegowanego przez załogi „dyrektora pracowniczego” i nadanie załogom kompetencji w zakresie wyboru drogi prywatyzacji (w horyzoncie półrocznym). W wymiarze makroekonomicznym – powołanie Trójstronnej Komisji ds. społeczno-gospodarczych. Gdyby Pakt przyniósł takie konsekwencje, jakie przewidywano w kręgach liberalnych, zwłaszcza gdyby prawodawca nadał Trójstronnej Komisji kompetencje istotnie ograniczające działanie mechanizmów rynkowych i odpowiednio znaczące ekonomicznie kompetencje branżowym grupom nacisku, to nastąpiłby zwrot ku modelowi koordynowanej gospodarki rynkowej. Przeciwnicy i sceptycy mocno podkreślali ryzyko „szerzenia się populizmu”, takie obawy formułował zarówno Gdańsk, jak Kraków, gdzie szczególnie obawiano się ewentualnego utrudnienia wychodzenia kraju z kryzysu, w którym wciąż tkwił. Wskazuje to, że brano tam za

dobrą monetę zapowiedź pełnej realizacji zapowiedzi związanych z Paktem. Zmianę modelu aprobowali z kolei badacze o orientacji socjaldemokratycznej (mam na uwadze intelektualistów związanych z ówczesną Unią Pracy, nie zaś elitę SdRP).

Stało się jednak inaczej, regulacje Paktowe zostały w dużym stopniu „przykrojone”, na ile to było praktycznie możliwe do modelu liberalnego. Pracownicze udziały własnościowe nie posłużyły do stworzenia swego rodzaju funduszu powierniczego, który uczyniłby z załogi, via związki zawodowe, podmiot realnej współwłasności przedsiębiorstwa; Departament Prywatyzacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw ówczesnego Ministerstwa Przekształceń Własnościowych uniemożliwił przekształcania leasingu pracowniczego we własność spółdzielczą, przeciwnie, posłużył wykreowaniu grupy kapitalistów. Z kolei instytucja dyrektora pracowniczego nie stała się powszechną. Dokonano przekształceń własnościowych, których wspólnym mianownikiem była komercjalizacja polegająca na wyprowadzeniu przedsiębiorstw spod rygorów ustawy o przedsiębiorstwie państwowym z 1981 r., a więc nastąpiła likwidacja instytucji samorządu pracowniczego i partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Rząd Hanny Suchockiej zwlekał z powołaniem Trójstronnej Komisji ds. społeczno-gospodarczych, która została powołana rok po wejściu w życie Paktu.

Niedopuszczenie do rozwinięcia zapisów Paktu w kierunku gospodarki koordynowanej odpowiadało interesom większości zaangażowanych aktorów społecznych oraz panującej wówczas ideologii gospodarczej, zorientowanej liberalnie. Spotkały się, z jednej strony, indywidualistyczne postawy pracowników, ich niezbyt wysoki zasób kapitału społecznego, zwłaszcza typu *bridging* i utrzymujące się, stosunkowo wysokie chociaż ograniczone, przyzwolenie na działanie gospodarki rynkowej³⁶, zaś z drugiej strony zdecydowanie liberalny kierunek społeczno-ekonomicznej polityki rządu. Przedstawiony kierunek rozwinięcia zapisów Paktu nie odpowiadał jedynie związkom zawodowym, mimo, że były one *junior partners* kolejnych rządów – „Solidarność” prawicowego rządu Hanny Suchockiej a OPZZ lewicowego rządu Waldemara Pawłaka. Powstanie Trójstronnej Komisji nastąpiło po wielu miesiącach dzięki wpisaniu przez przewodniczącego „Solidarności” powołania jej do warunków porozumienia kończącego jeden z dużych strajków. Największym przegranym okazała się etosowa grupa liderów samorządu pracowniczego, bowiem Pakt pieczętował likwidację partycypacji pracowniczej wraz z nieuchronną komercjalizacją przedsiębiorstw. Tak więc obawy o reorientację modelu polskiego kapitalizmu, głoszone w kręgach liberalnych ekonomistów nie spełniły się, jednak dialog branżowy, powoła-

³⁶ J. Gardawski, *Robotnicy 1991. Świadomość ekonomiczna w czasach przełomu*. Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1992.

nie Trójstronnej Komisji i szereg zapisów związanych z prywatyzowaniem przedsiębiorstw państwowych doprowadziło do stanu, który Dorotee Bohle i Bela Greskovits określili mianem „zakorzonego liberalizmu”, tzn. liberalizmu ograniczonego przez instytucje o genezie nieoliberalnej, zakorzone w lokalnej kulturze ekonomicznej i patchworkowym otoczeniu, świadczące stosunkowo hojne zabezpieczenia społeczne. Pojawienie się instytucji dialogu korporacyjnego i społecznego dało podstawę dla odpowiedniego zdefiniowania polskiego kapitalizmu przez polskich badaczy – wymienię Witolda Morawskiego, Wiesławę Kozek. Kilkoro badaczy zachodnioeuropejskich, otrzymując informacje o dialogu branżowym i powołaniu Trójstronnej Komisji również zaczęło definiować w ten sposób polską ekonomię polityczną (Melanie Tatur, Elena Iankova). Czy jednak można rzeczywiście charakteryzować polski kapitalizm z lat 1989–2009, z okresu opisywanego w tej części monografii, odwołując się do pojęcia „korporatyizmu”, nawet „chwijnego korporatyizmu”? Jak będę starał się pokazać poniżej, dialog społeczny pełnił funkcje istotne w pewnych okresach tego piętnastolecia, jednak nie nadawał on tonu polskiemu kapitalizmowi, lub może należy zapisać, że nie nadawał on w tak dużym stopniu tonu, aby dobierając 2–3 terminy najtrafniej charakteryzujące polską ekonomię polityczną tych lat, wybierać właśnie korporacjonizm, miał on zbyt mały udział w koordynowaniu gospodarki i społeczeństwa w naszym kraju. Korporatyzm względnie dobrze charakteryzował tę część sektora własności państwowej, która była obecna w przemyśle, zwłaszcza surowcowym, oraz była wysoko „uzwiązkowiona”. Jednak już w drugiej połowie lat 90. nastąpiły dalekie zmiany własnościowe, a także załamał się polski fordyzm, odziedziczony po autorytarnym socjalizmie. Te procesy bardzo zawężyły obszar koordynowany przy udziale korporacji. To miało, oczywiście, kluczowy wpływ osłabiający działanie zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego.

2.4. Dialog społeczny w latach 1994–2001.

Okres pierwszej Trójstronnej Komisji³⁷

2.4.1. Preludium: debaty toczone u zarania powołania Trójstronnej Komisji

Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, powołana uchwałą Rady Ministrów w rok po sygnowaniu Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym (w lutym 1994 r.), rodziła się z oporami, wynikającymi zarówno z przyczyn obiektywnych (zmiana rządu), jak i wahań, odnoszących się do charakteru jej przyszłego kształtu.

³⁷ Porównaj: J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 145–163.

Początkowo została powołana przez ministra pracy Trójstronna Komisja ds. Kontroli Realizacji Paktu o Przedsiębiorstwie. Nie zdążyła ona jednak rozpocząć działalności, gdy zakończył działalność rząd Hanny Suchockiej. Z kolei gdy powstał lewicowy rząd Waldemara Pawlaka i zaproponował zmiany ustaleń prywatyzacyjnych Paktu o przedsiębiorstwie, „Solidarność” nie zgodziła się uczestniczyć w rozmowach, natomiast wzmogła żądania re-alizacji oryginalnych zapisów Paktu w części poświęconej prywatyzacji.

Z rozmów, które miałem okazję przeprowadzić z liderami „Solidarności”, OPZZ oraz z osobami zaangażowanymi w kreowanie Trójstronnej Komisji wynikało, że negocjacje Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym były pamiętane przez większość uczestników negocjacji jako wydarzenie dużej wagi (Marek Pliszkiwicz, Elżbieta Sobótka), natomiast instytucjonalizacja idei dialogu społecznego w postaci Trójstronnej Komisji było bardziej kontrowersyjne i było postrzegane w sposób zróżnicowany.

Pojawiły się dwa nurty propozycji dotyczących przyszłej Trójstronnej Komisji, z których każdy miał kilka odmian. Jest interesującym problemem badawczym porównanie tych nurtów z późniejszym stanem faktycznym, podobnie jak było to w przypadku Paktu o przedsiębiorstwie i jego realnych skutkach dla polskiego świata pracy.

Jeden z tych nurtów, „pragmatyczny”, obecny w środowisku administracji rządowej, wychodził z założenia, że jeśli komisja ma działać efektywnie, to muszą być precyzyjnie określone zadania (najlepiej wyrażone w języku prawniczym), które określą jej kompetencje. Nurt drugi, który nazwę „ustrojowym”, usytuowany w nurcie społecznej koordynacji, zakładał ustrojowe (zarówno gospodarcze jak polityczne) usytuowanie Trójstronnej Komisji i podejmowanie przez nią działań wspierających spójność i komplementarność ładu społeczno-gospodarczego.

Administracja rządowa i wizja pragmatyczna

Nurt pierwszy reprezentowali urzędnicy ministerialni wyższego szczebla. Był to punkt widzenia kumulujący doświadczenia pionu wykonawczego, skupiony na przewidywanych ograniczeniach nowej instytucji. W tej perspektywie ujawniała się różnica między wyobraźnią polityka a wyobraźnią administratora, wprowadzającego w życie koncepcje polityczne pryncypała i posługującego się nierzadko władzą negatywną w relacji „agent–pryncypał” (zgodnie z teorią agencji). Uważali oni, że zastąpienie koncepcji komisji monitorującej realizację paktu o przedsiębiorstwie (której, jak wspomniałem, nie udało się ostatecznie zorganizować) koncepcją komisji do spraw społeczno-gospodarczych o ogólnie zdefiniowanych kompetencjach ustrojowych i partycypacyjnych (w rodzaju dążenia do zachowania pokoju społecznego, godzenia interesów stron stosunków pracy) nie dałoby się pogodzić z ówczesnym mechanizmem kierowania państwem. Doświadczeni admini-

stratorzy mieli często lepsze wyczucie logiki systemu, w którym przychodzi im zawiadywać i działać niż politycy.

Zdanie urzędników można zinterpretować następująco: jeśli tworzy się nową instytucję i wprowadza się ją do istniejącego układu, powodzenie zależy od adekwatności „administracyjnej” i adekwatności kulturowej: czym bardziej spójny jest zastany układ, w tym większym stopniu nowa instytucja musi spełniać jego wymogi, inaczej grozi jej los bytu fasadowego. W 1994 r. ład instytucjonalny był z jednej strony zorientowany ku modelowi liberalnemu, z drugiej jednak strony potężny segment przedsiębiorstw państwowych cechował się wówczas inną logiką, noszącą ślady systemu nakazowo-rozdzielczego, hierarchicznego. Tu działały związki zawodowe i model bliski korporacyjnemu.

Zdaniem doświadczonych urzędników, powołujących się głównie na nieadekwatność „administracyjną” z jednej strony i konfliktowy pluralizm związków z drugiej, przyszła Komisja stanie się instytucją fasadową o niepewnej legitymizacji. Stąd propozycja, aby przyszła Trójstronna Komisja podjęła funkcję, którą już realizowała komisja do spraw restrukturyzacji sektora górniczego, z tym, że na wyższym, ogólnogospodarczym poziomie. W tym nurcie propozycji pojawił się postulat, by stała się ona instytucją opiniodawczą, której rząd przesyła do konsultacji projekty ustaw w celu uzyskania opinii uzgodnionej przez wszystkich uczestników Komisji. Odwoływano się w tym przypadku do doświadczeń niektórych krajów Europy Zachodniej, zwłaszcza Hiszpanii. Podczas rozmów z osobami reprezentującymi urzędy państwowe spotkałem się wielokrotnie z opiniami, że skuteczniejsze, bardziej racjonalne z punktu widzenia przeobrażeń gospodarki byłoby ustanowienie Trójstronnej Komisji właśnie jako instytucji autonomicznej, konsultującej i opiniującej, lecz nie prowadzącej negocjacji ze stroną rządową.

Polityczna wizja dialogu jako instytucji ustrojowej

Inne było stanowisko Jacka Kuronia i Andrzeja Bączkowskiego. Ich intencją było, śladem demokracji Europy Zachodniej, inkorporowanie związków zawodowych i organizacji pracodawców do systemu, tworzenie klimatu współpracy i partycypacji w podejmowaniu decyzji kluczowych z punktu widzenia stosunków pracy. W wymiarze instrumentalnym celem było zaproszenie związków zawodowych do stołu, przy którym podejmuje się decyzje i przyjmowanie przez nie części odpowiedzialności, bowiem związki, chociaż istotnie osłabione, posiadały jednak pewien zasób *veto power*, władzę negatywną. Było to podejście zgodne nie tylko z instrumentalną koncepcją buforu ułatwiającego wprowadzanie uciążliwych dla społeczeństwa reform, lecz także autoteliczne: zwolennicy wysuwali ideę obywatelskiego ustroju społeczno-politycznego, w którym dialog i dochodzenie do kompromisu byłoby zasadą ustrojową, celem a nie środkiem. Obecnie ten idealizm może

czynić wrażenie nieco naiwnego, tak jak można kwalifikować jako naiwną wiarę Jacka Kuronia w społeczną odpowiedzialność dobrowolnych stowarzyszeń czy samorządów środowiskowych. Trzeba brać pod uwagę istniejący wówczas, chociaż już marginalizowany, system solidarnościowych wartości, który powinien być interpretowany w duchu „starego” a nie „nowego” instytucjonalizmu.

Zastrzeżenia ekonomiczne

Kończąc te uwagi, powrócę raz jeszcze do obaw odnośnie instytucji centralnego dialogu społecznego, płynących z kręgu badaczy krakowskich i Jerzego Hausnera. Jego poglądy są ważne, gdyż w 2001 r. to on stanął na czele Trójstronnej Komisji i należał obok Andrzeja Bączkowskiego, do wąskiej grupy najważniejszych postaci dialogu w analizowanym tu piętnastoleciu (1994–2009). Jego obawy wiązały się z posocjalistycznym i rozwijającym się w późniejszym okresie interesem korporacji branżowych, które tradycyjnie łączyły zarządzających, związki zawodowe i pracowników danej branży jako zintegrowaną grupę interesu, dążącą do zdobycia renty i eksternalizacji kosztów branży na budżet, a więc na barki społeczeństwa. Stąd obawy, wyrażane jeszcze w 1994 r., a dotyczące tego, czy w konkretnych historycznych warunkach polskiej gospodarki dialog społeczny nie doprowadzi do rewitalizacji dysfunkcyjnych interesów korporacyjnych. Obawy ekonomistów wiązały się z trzema przesłankami, formułowanymi przez Hausnera:

1. po pierwsze, system polityczny cechował się niskim poziomem konsolidacji, miał nadmiernie upolitycznioną administrację, ideologicznie skłócone związki zawodowe, skłonne do wysuwania roszczeń, a co za tym idzie, potencjalnie wspierające partykularny interes branżowy, eksternalizujący koszty funkcjonowania branży (była to stała obawa Jerzego Hausnera);
2. po drugie, społeczne postawy miały charakter chwiejny: były kompatybilne zarówno z modelem zinstytucjonalizowanego współdziałania, jak i z modelem autokratycznego korporacjonizmu, a więc partykularyzmy branżowe;
3. po trzecie i najważniejsze, przed krajem stało wielkie wyzwanie sprostania w przyszłości konkurencji międzynarodowej, wymagające przeprowadzenia głębokiej i społecznie kosztownej modernizacji, trudno byłoby przeprowadzić odpowiednie reformy w drodze społecznego porozumienia wszystkich związków zawodowych.

Stąd w październiku 1994 r. Jerzy Hausner pisał, 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 korpora-

cyjne przyjęte w wielu krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej (...) z punktu widzenia konieczności restrukturyzacji gospodarki jest to rozwiązanie wadliwe³⁸. Komentując tę wypowiedź Jerzego Hausnera, można stwierdzić, że zinstytucjonalizowanie dialogu społecznego było w ówczesnych warunkach kojarzone przez niego ze zmianą modelu kapitalizmu z ówczesnego chwiejnego liberalizmu ku modelowi gospodarki rynkowej koordynowanej przy dużym udziale korporacji i związków zawodowych, eksternalizujących koszty, hamujących restrukturyzację. Świadczyło to, że ówczesne działania rewitalizujące dialog brano za dobrą monetę, traktowano jako potencjalnie reorientujące polski kapitalizm ku modelowi korporacyjnemu. Tak jednak nie stało się, co okazało się oczywiste w ciągu kilku miesięcy od zawarcia Paktu. Uczestnicy debaty oczekiwali – z obawą lub z nadzieją – na pojawienie się w naszym kraju skonsolidowanej ekonomii politycznej, odpowiadającej modelowi koordynowanej gospodarki rynkowej, podczas gdy w jej miejsce ukształtowała się, zgodnie z przewidywaniami Witolda Morawskiego („jak zwykle w Polsce”) hybryda otwierająca drogę patchworkowej, niekoherentnej gospodarce rynkowej.

Odwołując się do klasyfikacji form dialogu, zaczerpniętego od Jacka Sroki, można zdanie grupy krakowskiej określić jako oczekiwanie, że zostanie wprowadzone „partnerstwo społeczne” (współdecydowanie – stały udział w kolejnych etapach procesu decyzyjnego, uczestnictwo w projektowaniu programów administracyjnych oraz określaniu kierunków rozwoju polityk szczegółowych), natomiast w rzeczy samej instytucja dialogu osiągała najwyższej poziom „debaty” (ograniczone, lecz dość stabilne możliwości wpływu grup interesu na proces decyzyjny).

2.4.2. Periodyzacja instytucji dialogu społecznego na poziomie krajowym³⁹

Działalność Trójstronnej Komisji w latach objętych analizą w tej części naszej monografii można podzielić na dwa główne okresy. Okres pierwszej Trójstronnej Komisji trwał od 1994 r. do 2001 r. Był to czas, gdy jej działalność regulowała uchwała Rady Ministrów z lutego 1994 r. Okres drugiej Trójstronnej Komisji rozpoczął się wraz z wejściem w życie ustawy sejmowej z lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego⁴⁰.

³⁸ J. Hausner, *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*, IPiSS, Warszawa 1995, s. 312.

³⁹ Porównaj: J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 148.

⁴⁰ Szerzej o instytucji dialogu społecznego w latach 90. i wczesnych 2000. patrz: J. Męcina, *Dialog społeczny w Polsce a integracja z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr., Warszawa 2005.

Działalność pierwszej Trójstronnej Komisji można podzielić na okresy kierowania nią przez kolejnych przewodniczących. Początkowo przewodniczącym był wiceminister, następnie kierowali jej pracami ministrowie pracy. Każdy z nich nadał Trójstronnej Komisji indywidualny charakter. Będę więc mówić o Komisji z czasów Andrzeja Bączkowskiego, Tadeusza Zielińskiego i Longina Komołowskiego. Po śmierci Andrzeja Bączkowskiego przewodniczącym Komisji był krótko Maciej Manicki, jednak prowadził on zaledwie jedno plenarne posiedzenie Komisji i został w pamięci jej uczestników jako wytrawny negocjator, legislator i polemista, natomiast nie jako polityk i przewodniczący Komisji.

Druga Trójstronna Komisja działała pod kierownictwem ministra i wicepremiera Jerzego Hausnera, następnie minister Anny Kalaty oraz wicepremiera Waldemara Pawłaka. Znaczenie zasadnicze dla ukształtowania się Komisji w drugim okresie miał czas kierowania nią przez Jerzego Hausnera. Komisja w tej postaci była instytucją różniącą się od pierwszej Trójstronnej Komisji. Gdy pierwsza Komisja była organem słabo zinstytucjonalizowanym, druga była spójnie zinstytucjonalizowana.

2.4.3. Pierwsza Trójstronna Komisja

W postaci przyjętej ostatecznie przez Radę Ministrów Komisja miała rozbudowany zakres działań i przypominała komisje trójstronne, istniejące już od kilku lat w pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej. Na marginesie można dodać, że komisja węgierska zdążyła już przejść okres załamania działalności a komisja czesko-słowacka (następnie czeska i słowacka) prowadziły wprawdzie rokowania z rządem i podpisywały porozumienia, jednak zdaniem obserwatorów, ich role ulegały ograniczeniu. W przypadku dwóch ostatnich komisji trzeba pamiętać o ich stosunkowo mocnym osadzeniu w tamtejszej kulturze politycznej, sięgającej monarchii Austro-Węgierskiej.

Jak w kontekście dialogu społecznego przedstawiały się prace Trójstronnej Komisji, poczynając od 1994 r.? Dialog kształtował się z trudem i przebiegał meandrycznie. Podczas negocjowania Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym miał on, zdaniem uczestników ówczesnych prac, charakter stosunkowo autentyczny, istniał spory kredyt zaufania między stroną rządową a poszczególnymi związkami zawodowymi. Po okresie wyczekiwania i niepewności co do fasadowości polskiego dialogu, nastąpił jednak, wbrew obawom, okres twórczy, który trwał przez pierwsze kilkanaście miesięcy kierowania nią przez wiceministra pracy a następnie ministra tego resortu, Andrzeja Bączkowskiego.

2.4.3.1. Przewodniczenie przez Andrzeja Bączkowskiego (1994–1996)⁴¹

Wraz z upływem lat postać Andrzeja Bączkowskiego nabiera cech symbolicznych. Jego działalność dowodzi możliwości nie tylko przełamywania nieufności i zstępowania kultury obrony racji przez kulturę dialogu i porozumienia, ale także tworzenia pola dialogu między pracą a rządem (organizacja pracodawców nie reprezentowała w zasadzie własności prywatnej). Na pole to wkroczyły związki zawodowe przede wszystkim (choć nie wyłącznie) w imię pragmatycznie rozumianych korzyści, które miał dać bezpośredni kontakt z przedstawicielami władzy centralnej. Jeżeli porównać tę rodzącą się instytucję z Komisją Porozumiewawczą (przy wszystkich istotnych różnicach historycznych i politycznych), to uderza, że Komisja podejmowała, obok interwencji, także problemy, które określa się jako transgresyjne, dotyczące ustroju (ekonomii politycznej), natomiast Trójstronna Komisja powstawała jako forum kontaktu z administracją rządową z ograniczonym wpływem na stanowienie prawa, jednak bez inicjatywy ustawodawczej. Co prawda w latach 1989–2007 każda kolejna koalicja sprawująca władze miała bliskie sobie związki zawodowe, niemniej wszystkie centrale uznawały, że zinstytucjonalizowany stały dostęp do władzy jest dla nich ważny, liczyły także na udział w procesie stanowienia prawa w domenie pracy i określania wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Czy w ciągu miesięcy kierowania Komisją przez Andrzeja Bączkowskiego ukształtowały się postawy sprzyjające partnerstwu społecznemu i czy się one utrwaliły? Przypomina się w tym kontekście problem wysunięty przez znanego rosyjskiego socjologa ekonomicznego, Wadima Radajewa, odnośnie jego społeczeństwa, który można ująć w formie pytania o szanse tworzenia klimatu zaufania w społeczeństwie o bardzo niskim poziomie zaufania. Pytanie to da się przenieść na nasz grunt.

Stan zastany przez Bączkowskiego można opisać następująco: panuje bezwzględnie kultura obrony racji, natomiast jeśli następuje porozumienie między stronami to tylko wówczas, gdy obydwie mogą bezpośrednio odnieść wymierną korzyść z chwilowego, podejmowanego *ad hoc* wspólnego działania. Na ten czas można zawiesić stan wzajemnej izolacji, jednak po uzyskaniu korzyści, strony wracają na poprzednie pozycje zamknięcia się na kontakty z innymi związkami. Przenosząc tę tezę na grunt praktyki społecznej wczesnych lat 90., można wskazać sytuacje, gdy skonfliktowane związki zawodowe wspólnie wykorzystywały lukę prawną, zidentyfikowaną przez przewodniczącego OPZZ, i uzyskały kilkusetmilionową płatność z budżetu, po czym powróciły do poprzednich relacji wrogiego dystansu. Dodam już w tym miejscu, że ta cecha polegająca na gotowości współdziałania *ad hoc*, jednak pod warunkiem bezpośrednich obustronnych korzyści, będzie trwale

⁴¹ Porównaj: J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 150–153.

charakteryzowała postawy związków zawodowych w okresie „konfliktowego pluralizmu”. Cecha ta utrudniała podejmowanie wszelkich porozumień o charakterze transgresyjnym, takich więc, w którym aktualne wyrzeczenia miałyby dać pozytywny efekt w przyszłości. Tak więc przyjmując zaproponowane w poprzedniej części dystynkcje pojęciowe określić wzajemną postawę związków zawodowych „Solidarności” i OPZZ jako reprezentowanie wartości obrony racji z dyspozycją do podejmowania pragmatycznego współdziałania *ad hoc* dla uzyskania bezpośredniej korzyści. Przy tym bieg historii powodował, że większość Polaków przyznawało rację moralną stronie „Solidarności”, natomiast strona OPZZ była w defensywie chociaż nie była ona głęboka, biorąc pod uwagę zawód, jaki klasie robotniczej sprawił kapitalizm „po polsku” i efekt społecznego „porzucenia” tej klasy już podczas rządów Tadeusza Mazowieckiego.

Przed Andrzejem Bączkowskim stało trudne zadanie zorganizowania trójstronnego partnerstwa. Zadanie to wykonał, co wiązało się w decydującym stopniu z jego cechami osobistymi i jego misją, osobistym etosem. Na plan pierwszy wysunę cechę podkreślaną przez specjalistę w zakresie polityki społecznej, który prowadził w imieniu „Solidarności” dialog w czasach Andrzeja Bączkowskiego. Bączkowski był człowiekiem uczciwym, a przy tym nie był naiwny. Nie prowadził podwójnej gry, w której dialogowanie skrywałoby inne cele, byłoby instrumentem służącym załatwianiu interesów branżowych lub interesów partii politycznej itd. Celem było dochodzenie do statutowych porozumień Trójstronnej Komisji. Przy tym wszyscy uczestnicy uczyli się procedur, ale też uczyli się prowadzenia dialogu. Andrzeja Bączkowskiego cechował imperatyw (chciałoby się powiedzieć – bezwzględny), doprowadzania w trakcie negocjacji nad wskaźnikami do kompromisów, „ucierania” głosów. Po to jednak, aby w złożonej sytuacji „konfliktowego pluralizmu” związków zawodowych doprowadzać do kompromisu, Andrzej Bączkowski musiał cechować się wielką cierpliwością i unikaniem manifestowania emocji. Starał się prowadzić negocjacje tak długo, aż partnerzy dojdą do porozumienia. Kazimierz W. Frieske, obserwujący te praktyki, mówił z przymrużeniem oka, że minister Bączkowski osiągał porozumienie przez skrajne zmęczenie partnerów. Po kilku godzinach omawiania wszyscy chcieli zakończyć posiedzenie i godzili się na kompromis, proponowany przez Bączkowskiego. Krążą do chwili obecnej legendy w środowisku uczestników dialogu o jego ucieczkach ze szpitala, by prowadzić negocjacje, o nieliczeniu się ani z własnym zdrowiem, ani z wytrzymałością partnerów negocjacji.

Ważnym wzmocnieniem dialogu w pierwszym okresie było tworzenie przez Andrzeja Bączkowskiego „przestrzeni negocjacyjnej”, której brak był i jest jedną z ważnych oznak marginalizacji dialogu społecznego i partnerów społecznych przez administrację rządową. Społeczni partnerzy odnosili wra-

żenie, że skala potencjalnych ustępstw strony rządowej jest znaczna, oraz że Andrzej Bączkowski gotów jest w trakcie negocjacji przyjmować racjonalne argumenty i wywierać presję na swoich kolegów z rządu, by ci zgodził się na większe ustępstwa wobec oczekiwania partnerów społecznych, niż początkowo byli skłonni przyznać. Jeden z profesjonalnych negocjatorów ze strony „Solidarności” tak to przedstawiał: *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. A z nim miało się pewność, że nie gra znaczonymi kartami. 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.*

Według innego mojego rozmówcy, takie autentyczne negocjacje trwały od 1994 do 1996 r., gdy po raz ostatni w okresie funkcjonowania pierwszej Trójstronnej Komisji negocjowano poziom wskaźnika wzrostu płac w sferze budżetowej a strona rządowa pozostawiła partnerom społecznym przestrzeń negocjacyjną. W latach 1996–2001 negocjowano i dochodzono do porozumień, jednak już tylko w ubocznych sprawach, w które rząd nie chciał ingerować bezpośrednio.

Czynnikiem obiektywnym, ułatwiającym dialogowanie było to, że w pierwszym okresie prac Trójstronnej Komisji, gdy Andrzej Bączkowski był wiceministrem, dwie największe organizacje związkowe: „Solidarność” i OPZZ nie traktowały Komisji jako instytucji znaczącej politycznie. Jest to stwierdzenie o tyle ważne, iż w owym czasie walka ideologiczna i polityczna między „Solidarnością” i OPZZ była bardzo ostra. Elity tych organizacji przekształcały w oręż polityczny (w znaczeniu władzy, *politics*) nieomal każdą instytucję, którą kontrolowały. Niczym mityczny Midas, zamieniający w złoto wszystko, czego się tknął, w rękach przedstawicieli tych elit wszystko ulegało polityzacji. Szczęśliwie dla ówczesnego dialogu, uwaga elit związkowych skupiała się na parlamencie, podczas gdy Trójstronna Komisja pozostawała na uboczu, była definiowana jako miejsce dyskursu szczegółowego, specjalistycznego, dotyczącego polityk sektorowych, nie skupiała na sobie także dostatecznego zainteresowania mediów. To powodowało, że polityka rozumiana jako walka o władzę traciła Komisję z pola widzenia, pozwalała jej zachować względną autonomię i poświęcać czas politykom sektorowym.

Na ograniczenie polityzacji Komisji miał wpływ fakt, że po upływie kilku miesięcy od rozpoczęcia jej działalności rząd zaczął ją traktować jako instytucję, której można przekazać pewne niezbędne, chociaż nie kluczowe z punktu widzenia bieżącego problemu, m.in. wynikające z ustawy o ne-

gocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców z grudnia 1994 r.

Nie jest moim celem omawianie w tym opracowaniu treści ogólnie dostępnych dokumentów, zaznaczam jedynie, że odnośnie funkcji nadanych Trójstronnej Komisji, spotkałem się z dwiema opiniami. Pierwsza, wypowiedziana przez obserwatorów prac Komisji głosi, że ustalenia Komisji były dla rządów ważne, zwłaszcza wskaźniki wzrostów przeciętnych wynagrodzeń ustalane w latach 1994–1996. Jak wynika z analiz, wskaźniki te, chociaż nie miały charakteru obligatoryjnego, jednak były znaczące. W latach 1995–1997 spory odsetek przedsiębiorców (27,1%) traktowało je jako obowiązującą w ich firmie granicę wzrostu wynagrodzeń. Ogólnie ujmując dane z tego okresu, wyliczono, że dynamika płac w przedsiębiorstwach była wyższa od proponowanej przez Komisję zaledwie od 5% do 5,9%⁴². Według tej interpretacji rządy były zainteresowane w podejmowaniu przez Komisję ustaleń płacowych. Druga interpretacja, przedstawiona przez wysokiego urzędnika pełniącego funkcję w połowie lat 90., stosunek rządu do Trójstronnej Komisji był chłodny, nie traktowano jej jako znaczącej instytucji: „jak chciano zamieść sprawę pod dywan to się mówiło – dać to trójstronnej”.

Jak wspominałem, elementarnym warunkiem negocjacji jest pozostawienie przestrzeni negocjacyjnej, pola dla wypracowania kompromisu. Otóż Andrzej Bączkowski, przystępując do dialogowania deklarował, iż będzie się starał zostawiać możliwie duże pole dla uzyskania kompromisu w negocjacji i, jak świadczyły deklaracje moich rozmówców, zaangażowanych wówczas w prace Komisji, w przypadku większości przypadków był w stanie dotrzymać tego warunku do końca wypełniania misji „ojca polskiego dialogu społecznego”, której w sensie najbardziej dosłownym poświęcił życie. Dzięki zapewnieniu przestrzeni negocjacyjnej w trakcie kierowania Trójstronną Komisją przez Bączkowskiego pojawił się pewien zasób kapitału społecznego, który polegał na przestrzeganiu ustaleń przez partnerów społecznych, unikaniu zachowań oportunistycznych. Było to związane z zaufaniem do przewodniczącego, którego „nie wypadło” zawieść w przypadku przyjęcia zobowiązania.

Pod koniec okresu kierowania pracami Komisji przez Andrzeja Bączkowskiego polityka zaczęła się upominać o dialog społeczny, która następnie zagościła w niej na okres ponad czterech lat. Ta praktyka okazała się zaraźliwa i została zastosowana przez OPZZ przy innej konfiguracji partii sprawujących władze. Na szczęście dla praktyki i kultury dialogu instytucja Komisji podlegała cyklicznym wahaniom i wzmożona polityzacja została do

⁴² B. Urbaniak, *Ocena efektywności negocjacji trójstronnych w zakresie wynagrodzeń*, [w:] K.W. Frieske et. al, *Dialog społeczny*, IPiSS, Warszawa 1999.

pewnego stopnia zahamowana wraz z przegraną AWS w 2001 r. i ustawowym umocowaniem Trójstronnej Komisji w lipcu 2001 r.

Podsumowując trzeba stwierdzić, iż podczas miesięcy przewodniczenia Komisji przez Andrzeja Bączkowskiego została zinstytucjonalizowana praktyka dialogu społecznego i wiązało się z tym pojawienie kultury organizacyjnej, której osią były takie wartości, jak prowadzenie dialogu (raczej partnerstwo społeczne niż konflikt stron stosunków pracy) i osiąganie kompromisu. Z pewnością było to partykularnie wartościowane, było związane z osobą ją spajającą, niemniej nastąpiła innowacja kulturowa, która potem, przez lata, wywoływała nostalgię, zarówno wśród aktywnych uczestników dialogu, jak zespołu pań urzędniczek, pracujących przy organizowaniu technicznych warunków dialogowania.

Wśród warunków, dzięki którym udało się ukształtować dialog w przedstawionej postaci, wymienić należy wyjątkowe cechy Andrzeja Bączkowskiego (uczciwość, pracowitość, poczucie misji, umiejętność wytworzenia klimatu zaufania). Cechy te kierowały jego praktyczną działalnością w roli przewodniczącego posiedzeń Komisji Trójstronnej. To podczas kierowanych przez niego wielogodzinnych posiedzeń dokonywała się dialogowa edukacja reprezentantów organizacji partnerów społecznych.

Istniało także kilka elementów kontekstu, które w istotny sposób sprzyjały Trójstronnej Komisji. Rząd poddawał Komisję weryfikacji, nie wiadomo bowiem, jak będzie wypełniała statutowe funkcje i w jakim stopniu będzie ułatwiała prowadzenie polityki publicznej i gospodarczej. Można także powiedzieć, że rząd „wziął w nawias” względną słabość związków (niską *veto power*)⁴³. To powodowało, że Andrzej Bączkowski mógł (pozwolono mu) na tworzenie przestrzeni negocjacyjnej, zwłaszcza w jego domenie, czyli resorcie pracy, ale także zdobył on wpływy w innych ministerstwach. Następnym ważnym czynnikiem sprzyjającym Komisji w pierwszym okresie, było, jak pisałem, pozostawienie jej na uboczu polityki (w rozumieniu *politics*). Tak jakby klasa polityczna nie zorientowała się, że może być ona forum ścierania się interesów politycznych między związkami popierającymi daną koalicję rządzącą, a związkami opozycyjnymi wobec niej. W rezultacie Komisja stała się swego rodzaju instytucją zadaniową, której sprawność zależała od umiejętności wypracowywania w dialogu rozwiązań kompromisowych w obszarach leżących na uboczu głównego nurtu polityki. Jak mówiła jedna z osób uczestnicząca w pracach Komisji z ramienia ministerstwa, w Komisji w czasach Bączkowskiego organizacje partnerów reprezentowali raczej specjaliści niż osoby pełniące funkcje w organizacjach. Stworzyło to załątki

⁴³ Momentem przełomowym, odejmującym związkom zawodowym („Solidarności”) realną *veto power* był, w moim przekonaniu, nieudany ogólnopolski strajk wobec podniesienia ceny nośników energii (prądu) przez prawicowy rząd Stefana Olszewskiego w styczniu 1992 r.

pragmatycznej kultury organizacyjnej, w której po stronie związków zawodowych było przestrzeganie umowy, a po stronie rządu tworzenie przestrzeni negocjacyjnej i ograniczanie do minimum instrumentalnego traktowania partnerów związkowych.

Chcę dodać, że dzięki kształtowaniu pragmatycznej kultury dialogu, Andrzej Bączkowski doprowadził do powstania grupy, którą zgodnie z konwencją przyjętą w tej monografii, nazwę „etosową grupą dialogową” lub „wspólnoty kulturowej” osób zajętych dialogowaniem w długim okresie. Odwołam się do przytoczonego we wstępie cytatu C. Wrighta Millsa z książki o wyobraźni socjologicznej, w którym podkreślał rolę środowiska w kształtowaniu postaw i systemów wartości. Pisał co prawda o społeczeństwie, nie o małej grupie, uważam jednak, że można jego słowa odnieść do zespołu stworzonego przez Bączkowskiego. To od środowiska zależy „w jaki sposób (typy ludzi) są dobierane i kształtowane, jakie cechy są wyzwalane i tłumione, jak ludzie są uwrażliwiani i oślepiani?”⁴⁴. Gdy podjąłem obserwację prac TK w kilka lat po odejściu ministra Bączkowskiego, miałem możliwość poznać kilka osób, które można zaliczyć do „etosowej grupy dialogowej” – uważam, że ich obecność była czynnikiem cementującym TK i pozwalającą jej przetrwać okresy dewastującej polityzacji.

Nie mogę sobie odmówić uwagi, że pamięć o Andrzeju Bączkowskim była przez długie lata żywa wśród osób pracujących pod jego kierownictwem w ministerstwie. Corocznie w dniu jego odejścia osoby te składały kwiaty na jego grobie. Do czasów przewodniczenia Komisją przez Jerzego Hausnera to właśnie sposób kierowania dialogiem społecznym przez Andrzeja Bączkowskiego był miarą oceny kolejnych przewodniczących Trójstronnej Komisji.

2.4.3.2. Przewodniczenie przez Tadeusza Zielińskiego⁴⁵

Okres kierowania Komisją przez Tadeusza Zielińskiego był definiowany zarówno przez liderów związkowych, jak przez urzędników administracji państwowej jako czas jej stosunkowo niskiej aktywności. Przewodniczący wypełniał obowiązki – zwoływał posiedzenia, kierował obradami, działał się to jednak w trybie poprawnym formalnie – i, jak mówili nasi rozmówcy – „nic ponadto”. Nie znaczy to, iż nie załatwiano spraw, pod względem skuteczności, miesiące tego przewodniczenia nie odbiegały od innych późniejszych miesięcy pierwszej Komisji. Można sądzić raczej, że nie poświęcano czasu i energii poszukiwaniu porozumień w obszarach, w których znalezienie ich było trudniejsze: gdy Tadeusz Zieliński orientował się, iż przystąpienie do negocjacji daje nikłą szansę powodzenia, nie rozpoczynał ich. Z perspektywy lat i w kontekście innych okresów funkcjonowania pierw-

⁴⁴ C.W. Mills, *Wyobraźnia socjologiczna*, PWN, Warszawa 2007, s. 54.

⁴⁵ Porównaj J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit, s. 153–154.

szej Trójstronnej Komisji, te miesiące pozostawiły wrażenie bezbarwności (któryś z moich rozmówców użył słowa „nijakość”, ktoś inny, przeglądając dorobek ówczesnej Komisji powiedział: „jednak załatwiono wtedy dużo spraw”). Przewodniczący – autorytet w zakresie prawa pracy, skupiał swoje zainteresowania i aktywność w obszarze legislacji, prowadził w parlamencie prace nad nowelizacją Kodeksu pracy.

Za jego przewodniczenia nastąpiło zaostrzenie politycznego uwikłania Komisji, co po pewnym czasie doprowadziło do zablokowania jej działalności (nie zahamowało to jednak działalności zespołów problemowych). „Solidarność” podjęła wówczas w sposób bardzo aktywny wielopłaszczyznową misję polityczną, stała się zwornikiem polskiej prawicy, podjęła zadanie opracowania projektu Konstytucji. Konflikt polityczny został wprost przeniesiony do Komisji, czego wyrazem było zablokowanie przez „Solidarność” porozumienia w sprawie kształtowania wynagrodzeń. Motywacja była, jak można sądzić, polityczna, a polegała na tym, że dążąc do władzy nie była zainteresowana we wzmacnianiu rządu, reprezentującego wrogi obóz polityczny (sukces Trójstronnej Komisji byłby bowiem kojarzony z sukcesem ówczesnego rządu). Ta racjonalność polityczna wchodziła w oczywistą sprzeczność z partnerstwem społecznym. Związek wysunął nierealny postulat, dotyczący wskaźnika wzrostu wynagrodzeń; jak było do przewidzenia, rząd odrzucił propozycję, na co „Solidarność” opuściła obrady Komisji i przez pewien czas nie brała udziału w plenarnych posiedzeniach TK, co przy obowiązujących wówczas regulacjach prawnych, blokowało skutecznie dialog społeczny. Był to precedens, który otworzył drogę do późniejszego podobnego działania OPZZ. Był to jednocześnie sygnał, że Komisja została wchłonięta przez segment polityczny, traci swoją autonomię i staje się fasadą polityki.

Trzeba dodać, że „Solidarność” miała, niezależnie od swojej niechęci do rządu, wiele argumentów, wskazujących, iż była blokowana w Komisji. OPZZ było wówczas uczestnikiem rządzącej koalicji lewicowej i miało zarówno w Sejmie jak w rządzie stosunkowo duże wpływy. Jeśli mówić o partnerstwie w ramach Komisji, to partnerami był rząd i OPZZ, natomiast nie istniało partnerstwo między nimi a „Solidarnością”. OPZZ nie wnosiło wielu kwestii na forum Komisji, mogąc osiągnąć zamierzony cel drogą szybszą i skuteczniejszą przez mechanizm opisywany przez Schmittera jako omijanie dialogu metodą *by pass*. Tę samą taktykę *by pass* zastosuje „Solidarność” w okresie rządów AWS i koalicji kierowanej przez PiS.

Opuszczenie prac Komisji przez „Solidarność” nie trwało długo i nie oznaczało wycofania się z bieżących prac zespołów, uczestnictwo w Komisji było już bowiem zdefiniowane jako ważne ze względu na możliwość bezpośredniej partycypacji w pracach nad rządowymi projektami ustaw. Gdy więc rozmawiałem z liderami „Solidarności” o wartości, jaką ma uczestni-

ctwo w Komisji w czasie, gdy rządy w kraju sprawuje lewicowa koalicja, wskazywano nam właśnie na możliwości wpływania na legislację, podawano przykłady zmian w projektach, zaproponowanych przez „Solidarność” i przyjętych przez stronę rządową nawet w tych niesprzyjających prawicy czasach.

Z punktu widzenia perspektyw dialogu społecznego ważne było, że w projekcie konstytucji, opracowanym przez „Solidarność”, pojawił się zapis dotyczący dialogu społecznego. Stanowisko „Solidarności” można interpretować następująco: w wymiarze długookresowym związek uznaje wartość dialogu społecznego, co więcej, traktuje go jako ważną instytucję ustrojową. Zarazem w wymiarze aktualnym nie akceptuje prowadzenia dialogu z formacją obcą moralnie i ideologicznie.

2.4.3.3. Przewodniczenie przez Longina Komołowskiego⁴⁶

Po objęciu rządu w 1999 r. przez Akcję Wyborczą Solidarność, Longin Komołowski objął funkcję ministra pracy i polityki społecznej oraz jednocześnie wicepremiera w rządzie Jerzego Buzka. Należał do reformatorskiego odłamu elity „Solidarności”, miał poczucie wagi misji, które „Solidarność” ma wypełnić w Polsce. Należał do tych liderów „Solidarności”, którzy deklarowali, że dla nich rzeczą najważniejszą jest przyszłość Polski, w związku z czym interes kraju stawiają ponad partykularnym interesem jakiegś grupy społecznej.

Przed objęciem stanowiska ministerialnego był przewodniczącym jednego z regionów, był także członkiem Trójstronnej Komisji z ramienia „Solidarności”. Biorąc pod uwagę jego liczne wypowiedzi na temat konieczności prowadzenia strukturalnych reform ekonomicznych i społecznych można zaryzykować twierdzenie, że starał się raczej ograniczać postawy roszczeniowe szeregowych członków związku, był gotów do pewnego stopnia poświęcać egzystencjalny interes klasy pracowniczej na rzecz transgresyjnego. Zarazem dobrze orientował się w problematyce, wchodzącej w zakres kompetencji resortu pracy, był przez pewien czas bliskim współpracownikiem Michała Boniego, gdy ten był ministrem pracy w rządzie Jana Krzysztofa Bieleckiego.

Zwracano mi podczas rozmów uwagę na taktykę, umiejętnie stosowaną w negocjacjach, które prowadził jako minister. W sytuacjach konfliktowych starał się rozszerzać i dywersyfikować zespoły negocjatorów: powoływał *ad hoc* różne grupy konsultacyjne, zespoły do konkretnych spraw, przekazywał im problemy do rozważenia, dzięki czemu „zamulał negocjacje”. Jak świadczą wypowiedzi bezpośrednich obserwatorów, zdarzało się, że równolegle dyskutowały dwa zespoły powołane nieformalnie do jednej sprawy, mię-

⁴⁶ Porównaj J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 155–156.

dzy którymi krążył minister. Druga taktyka polegała na indywidualizowaniu negocjacji: *miał taką kanciapę i jak rozmowy zgrzytały, robił przerwę i zabierał do tej kanciapy ludzi najbardziej zaangażowanych albo zaciętrzewionych albo szefów organizacji, coś tam im klarował i jakoś umiał przekonać.*

Według powszechnych ocen, przewodniczący ten był zarazem *prawdziwym związkowcem, człowiekiem skromnym, bardzo przyzwoitym, który miał chyba rolę hamulcowego, był jakby odgromnikiem, dlatego nie był „decyzyjny”.* Rząd zamierzał wielkie reformy a on był bardzo lojalny wobec premiera Buzka i zapewne z tego powodu różne sprawy przewlekał, a tymczasem reformy szły swoją drogą. *Pozwalał się ludziom wygadać, ale z tego niewiele wychodziło.* Według moich rozmówców z OPZZ, to właśnie jawna lojalność wobec polityki rządu i przyjętego przez rząd AWS ambitnego programu czterech reform spowodowała, że dyskusja na temat społecznych skutków reform była blokowana. Przewodniczący realizował tę taktykę poprzez umiejętne wykorzystywanie wszelkich kontrowersji dla przewlekania dyskusji. Minister wzmacniał jednak swoją pozycję przez podejmowanie lokalnych spraw związkowych. Wykazywał się dużą umiejętnością interweniowania, był pod tym względem pozytywnie oceniany przez związkowców z „Solidarności”.

Z punktu widzenia OPZZ liczył się jednak głównie fakt hamowania dyskusji o społecznych konsekwencjach reform rządu, co spowodowało oficjalne zawieszenie uczestnictwa tej centrali w pracach Trójstronnej Komisji i rozpowszechnieniem „Czarnej księgi dialogu”. Z punktu widzenia OPZZ dialog miał w tym czasie charakter fasadowy. Rzeczywistym partnerem strony rządowej był tylko jeden związek zawodowy – „Solidarność”, zaś problemy ważne z punktu widzenia interesów tego związku nie były wnoszone pod obrady, lecz były realizowane metodą *by pass.*

Okres przewodniczenia przez Longina Komołowskiego aktualizował cechę dialogowania, która miała charakter uniwersalny. Jest to instrumentalizacja dialogu w imię interesu rządu, przy jednoczesnym utrzymywaniu przedstawicieli organizacji partnerów społecznych przy stole dialogowym dzięki realizowaniu specyficznych interesów organizacji i samych uczestników dialogu. W tym aspekcie działalności Longin Komołowski był postrzegany jako wrażliwy związkowiec.

2.5. Podsumowanie dialogu społecznego w latach 1994–2001

Nim przedstawię wnioski z dotychczasowej analizy, na wstępie musi zostać sformułowany jeden, najbardziej ogólny: dialog społeczny przybrał charakter „gry” związków zawodowych do jednej, rządowej bramki. Było to, podkreślę, nieuchronne, gdyż stronę pracodawców zajmowali wyłącznie

reprezentanci własności państwowej (w latach 1994–2001 nie było jeszcze przy stole ani organizacji pracodawców prywatnych ani Związku Rzemiosła Polskiego).

Partnerstwo społeczne w okresie inicjalnym dialogu społecznego w Trójstronnej Komisji, symbolizowane nazwiskiem Andrzeja Bączkowskiego otwierało zróżnicowane potencjalne kierunki, z których jedne były bardziej adekwatne instytucjonalnie i kulturowo do kształtującego się ładu instytucjonalnego, inne mniej, jednak przed żadną nie była zamknięta droga, przynajmniej do czasu zawładnięcia dialogu przez konflikt polityczny.

Pierwsza droga – „droga Bączkowskiego” – polegała na tym, że organizacje związkowe i reprezentacja warstwy zarządzającej przedsiębiorstwami państwowymi otrzymują możliwość wpływu na pewne decyzje społeczno-ekonomiczne, a także przestrzeń negocjacyjną, co jest im udzielane przez stronę rządową, a egzekwowane przez ministra, którego domeną są stosunki pracy i polityka społeczna. Biorąc pod uwagę losy dialogu społecznego w latach 1994–1995, można sformułować tezę, że wielkim nakładem energii, czasu i finansów strona rządowa budowała instytucję o charakterze umiarkowanie korporacyjnym (neokorporacyjnym), której został udzielony niewielki, ale realny wpływ na politykę publiczną i społeczną. Tym samym elity organizacji reprezentujących ekonomicznie aktywną część społeczeństwa (członków związków i warstwy pracodawców) były edukowane w partnerstwie społecznym. Oznacza to, m.in. że relacje rynkowe, dominujące w modelu gospodarki liberalnej (według używanych tu definicji), zostają ograniczone nie tylko przez parlament lecz także w pewnym niewielkim stopniu przez ingerencję instytucji reprezentującej interesy świata pracy, interesy podmiotów i grup branżowych (co jest definicyjną cechą korporatyizmu). Funkcjonowanie takiej instytucji było jednak wspierane przez rząd nie dlatego, że był w prowadzeniu swoich polityk uzależniony od przyzwolenia udzielanego przez masowe organizacje korporacyjne, dysponujące siłą odstraszenia (*deterrence*) i władzą negatywną (*veto power*), jak to miało miejsce w okresie klasycznego powojennego fordyzmu, lecz z innych powodów. Wśród nich można wymienić na pierwszym miejscu chęć tworzenia ładu społeczno-ekonomicznego (ekonomii politycznej), w ramach którego będą istniały warunki dla społeczeństwa uczestniczącego, a więc ładu, w którym polityki są prowadzone z uwzględnieniem negocjacji społecznych, co, rzecz jasna, utrudnia i wydłuża procesy podejmowania decyzji, lecz chroni grupy społeczne przed wykluczeniem (porzuceniem) i daje szansę szerokiej aktywności grupom interesu. Jako odgałęzienie „drogi Bączkowskiego” można wymienić wykorzystywanie energii społecznej do realizacji pewnych funkcji, uznanych za ważne. Tak było w przypadku krajów skandynawskich i Belgii w warunkach tzw. systemu gandawskiego czy quasi-gandawskiego (Ghent system). W pierwszym przypadku związki zawodowe, w drugich związki

wraz z agendami rządowymi stawały się administratorami świadczeń społecznych i operowały dużymi środkami budżetowymi. Wprawdzie w niektórych krajach takie przekazywanie w ręce związków administrowania (lub współadministrowania) funduszami przeżywa kryzys (poza Szwecją), lecz jest wciąż ważną instytucją ustrojową.

Odwołując się do kontekstu systemu quasi-gandawskiego dodam, że pojawiła się w Polsce pewna szansa „drogi Bączkowskiego”, gdy na forum rządu mówiono o przetrzucaniu kłopotliwych funkcji na barki partnerów społecznych, jednak były to sygnały incydentalne, nie doprowadziły do głębszego zakorzenienia partnerów społecznych w sferze polityki publicznej, nie myślano o trwałym przekazaniu pewnych funkcji. Wymagałoby to motywacji określanej mianem „woli politycznej” osób sprawujących władzę, ta zaś cechowała Jacka Kuronia i Andrzeja Bączkowskiego, natomiast wypaliła się wraz wyjściem z rządu Kuronia i ze śmiercią nieodżałowanego Andrzeja Bączkowskiego.

Na pytanie, czy „droga Bączkowskiego” była realną alternatywą należy więc odpowiedzieć raczej negatywnie – wymagałaby ona reorientacji drogi polskiego kapitalizmu z trajektorii bliskiej modelowi liberalnej gospodarki rynkowej na trajektorię koordynowanej gospodarki rynkowej (używając pojęć wprowadzonych przez Halla i Soskicego). Liberalna koleina polskiej drogi była już wówczas na tyle głęboka, że wyjście z niej wymagałoby zmiany rewolucyjnej, natomiast była możliwość utrzymania enklawy modelu koordynowanego, jednak przy spełnieniu warunków, wówczas nieobecnych. Mam na myśli patchworkowy charakter polskiego kapitalizmu, w którym osnowa liberalna miała szeroki zasięg, ale nie była spoista, pozwalała na obecność różnorodnych enklaw. Utrudnieniem w ewentualnym stworzeniu takiej realnej enklawy neokorporacyjnej był zanik takich społecznych grup jak „etosowa grupa liderów samorządów pracowniczych”, potencjalnie wspierające model „społecznej gospodarki rynkowej”, zaś elita i kręgi opiniotwórcze „Solidarności” wybrały drogę bliższą alternatywy liberalnej niż koordynowanej. Nie znaczy to, że nie można by kształtować instytucji trójstronnej w duchu koordynacji (taką opcję wybrał w pewnym zakresie Jerzy Hausner), ale w takiej sytuacji stawała się ona urzędzeniem nieadekwatnym administracyjnie i kulturowo w stosunku do dominującej logiki systemu społeczno-gospodarczego. Czy jednak polska ekonomia polityczna miała na tyle koherentną strukturę instytucjonalną, że instytucja o cechach odbiegających od liberalnego tła byłaby wyeliminowana ze względu na brak wymienionych adekwatności?

Odwołam się do koncepcji patchworkowego kapitalizmu, który odpowiada, jak sądzę, polskiemu kapitalizmowi lat 90.: kategorię patchworkowego kapitalizmu „rezerwujemy dla typu idealnego, który spełnia następujące warunki: po pierwsze, następuje głębokie zniszczenie wcześniej istniejących

instytucji i ich osnowy. W związku z tym nowo wprowadzane instytucje nie napotykają w zasadzie ograniczeń ze strony pozostałości dawnej osnowy i mogą być kształtowane na »surowym korzeniu«. Po drugie, nie istnieje spójny plan kształtowania nowej struktury instytucjonalnej, a nawet jeśli taki plan jest, to brakuje skutecznego podmiotu sprawczego. Po trzecie, istnieje pluralizm podmiotów, w pierwszym rzędzie zewnętrznych, ale także wewnętrznych, tworzących nowe instytucje lub wykorzystujących dotychczasowe, narzucając im swoiste logiki działania, między którymi nie ma koordynacji. W rezultacie powstaje niejednorodny zbiór odrębnych instytucji. (...). Patchwork nie jest przez nas traktowany wyłącznie jako typ idealny, lecz także jako stopniowalna cecha układu instytucjonalnego. Rozwiązania typu patchworkowego są zwłaszcza związane z innowacjami instytucjonalnymi, wnoszącymi początkowo nową logikę, której brakuje jeszcze zakorzenienia i osnowy. Specyfikę konstrukcji patchworku można w tym kontekście opisać poprzez skalę, której brzegowymi punktami będą dwa typy idealne – z jednej strony – mający jedną, wyraźną osnowę skoordynowany ład instytucjonalny, zaś z drugiej – pozbawiony takiej osnowy układ patchworkowy. Pozycję pomiędzy tymi biegunami zajmie układ mieszany, którego konstrukcja jest oparta na kilku osnowach. Empirycznie istniejące patchworkowe porządki instytucjonalne (...) będą mieściły się pomiędzy układem mieszanym a biegunem wyznaczonym przez typ idealny kapitalizmu patchworkowego⁴⁷.

Uważam, że gdyby rządy z lat 1996–2001 uznały tworzenie ustroju o wydzielonej enklawie skoordynowanej gospodarki rynkowej i partnerstwa jako wartość społeczną, chociażby w takim zakresie, jaki miał miejsc w latach 1994–1996, nasz patchworkowy kapitalizm byłby trwale wzbogacony o ten komponent, tak jednak nie było. W kolejnym rozdziale przedstawię próbę pewnej zmiany modelu kapitalizmu, chociaż utrzymaną na osnowie liberalnej gospodarki rynkowej, podjętą przez Jerzego Hausnera w 2003 r.

Dlaczego więc nie weszliśmy na drogę bliższą modelowi skoordynowanej gospodarki rynkowej? Stało się tak dlatego że elity społeczne, kręgi opinio-twórcze, ale także dominujące w ówczesnym społeczeństwie wzory wartości sprzyjały w okresie 1989–1990 liberalnej gospodarce rynkowej a etos „Solidarności” z lat 1980–1981 został kompletnie zatarty (nie waham się mocnego sformułowania), przechował się w wartościach grup już wówczas zmarginalizowanych. Miało to pewne cechy autorytarnego zawierzenia elicie reformatorskiej, symbolizowanej nazwiskiem Leszka Balcerowicza – musiało minąć wiele miesięcy, aby zimny powiew stosunków rynkowych dosięgał grup pracowniczych zaś poprzednie pełne zawierzenie głównemu reformatorowi przekształcone zostało w bardzo z kolei krzywdzące hasło

⁴⁷ R. Rapacki, J. Gardawski, *Istota i najważniejsze cechy kapitalizmu*, op.cit.

„Mengele polskiej gospodarki”. Janusz Hryniewicz widziałby w obydwu reakcjach ślad archetypu gospodarki folwarcznej.

Druga droga, nazwijmy ją „instrumentalną”, jest bliska omówionej poprzednio urzędniczej koncepcji TK. Nawiązuje ona do tezy Hassel i Streecka⁴⁸ o inkorporacji klasy pracowniczej i związków zawodowych do systemu politycznego w latach 1945–1975. W przypadku naszej TK z 1994 r. można zinterpretować działania rządu jako chęć inkorporacji związków, lecz wyłącznie w celu utrzymania nad nimi kontroli i udzielania im tylko takich koncesji, które przewyższą koszt wyjścia z Trójstronnej Komisji. Komisja miałaby wypełniać w tym przypadku jedynie swoje wąskie statutowe funkcje, np. ustalanie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń i byłaby w tej funkcji legitymizowana, tak jak jest legitymizowana brytyjska *Low Pay Commission*, ustanowiona przez rząd Blaire’a i działająca efektywnie do dzisiaj⁴⁹. Brytyjska komisja, służąca m.in. ustalaniu poziomu płacy minimalnej, ma charakter ekspercki, lecz mają w niej udział związkowcy. Dodam na marginesie, że w naszym kraju funkcja wyznaczania wskaźnika wzrostu płac (ustawa z grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców) została praktycznie wyeliminowana z agendy instytucji dialogu społecznego wraz z polityzacją, a także z późniejszą niefortunną, chociaż krótkookresowo zasadną decyzją związków zawodowych, żeby likwidować ten system ustalania przyrostu wynagrodzeń z powodu okresowego hamowania ich wzrostu.

Stronę związkową w pierwszej Trójstronnej Komisji nazaczyła, począwszy od ostatniego okresu przewodniczenia przez Bączkowskiego, rywalizacja central związkowych, utrudniająca strategiczne porozumienia w imię interesów klasy pracowniczej. Gdy jedna z central podejmowała inicjatywę słuszną z punktu widzenia tych interesów, to druga centrala, nie mogąc przyznać słuszości, ale też nie mogąc odrzucić prospołecznej inicjatywy, reagowała podjęciem analogicznej, chociaż nieco zmodyfikowanej własnej propozycji. Dzięki temu unikała niewygodnej dla siebie sytuacji; gdy więc w 1998 r. OPZZ przygotowało „Pakt na rzecz polskiej rodziny”, „Solidarność” odpowiedziała własną koncepcją polityki prorodzinnej. Podobny efekt pojawił się przy negocjowaniu ustawy o Trójstronnej Komisji, tym razem nie *fair* reagowało OPZZ. Według jednego z moich rozmówców, prawie każda inicjatywa o charakterze strategicznym, podejmowana przez jedną centralę

⁴⁸ W. Streeck, A. Hassel, *Trade unions as political actors*, [in:] J.T. Addison, C. Schnabel (eds.), *International handbook of trade unions*, Elgar, Cheltenham et al. 2003; <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-195102>

⁴⁹ Do tej brytyjskiej instytucji jako potencjalnego wzoru dla naszych stosunków przemysłowych odwoływał się znany ekonomista, przeciwnik neoliberalnej polityki gospodarczej, Zdzisław Sadowski (1925–2018).

na forum Trójstronnej Komisji, była odpowiedzią na jakąś inicjatywę drugiej centrali (trzeba dodać, że takich inicjatyw było niewiele).

Po odejściu Andrzeja Bączkowskiego odczuwało się dramatyczny zanik dialogu i dochodzenia do kompromisu oraz ekspansję wzoru obrony własnych racji (analizy Barbary Gąciarz, Jerzego Hausnera, Mirosławy Marody, Włodzimierza Pańkowskiego⁵⁰). Jak pisali Hausner i Marody, istotą tego deficytu było wzajemne wykluczanie partnerów dialogu. Każda ze stron starała się wykazać, że tylko ona reprezentuje interes społeczny, a więc interes drugiej strony jest uznany za partykularny, niegodny realizacji. W rezultacie każda ze stron starała się zyskać akceptację opinii publicznej tylko dla swojej wizji interesu społecznego. Następowało „upublicznienie dialogu” i dążenie do całkowitego „wyłączenia” drugiej strony. Taki spór interesów tracił szansę na rozwiązanie, był „w kolejnym kroku przenoszony na płaszczyznę moralną i konflikt interesów zmieniał się w nierozwiązywalny konflikt wartości”⁵¹. Trzeba jednak pamiętać, że te ostre diagnozy dotyczyły najwyższego poziomu dialogu: elit przywódczych i przewodniczących dwóch znajdujących się w konflikcie organizacji związkowych, których każdy krok był kontrolowany przez radykalne gremia kierownicze ich organizacji. Poniżej tego piętra toczyły się merytoryczne negocjacje, m.in. wokół nowej ustawy o Trójstronnej Komisji, której poświęcę kolejny rozdział.

Należy pesymistyczny obraz Trójstronnej Komisji nieco rozjaśnić pozytywną uwagą o roli grupy związkowców z różnych związków, którzy uczestniczyli przez wiele lat w zespołach problemowych Trójstronnej Komisji czy niezależnych od Komisji Trójstronnych Zespołach Branżowych. Związkowcy ci osiągnęli wysoki poziom wiedzy specjalistycznej. Zajmując się wycinkowymi zagadnieniami stali się realnymi partnerami strony rządowej, byli wśród nich tacy, którzy swoją wiedzą wzbudzali szacunek ekspertów rządowych. Oczywiście spory polityczne docierały i do Zespołów, wprowadzając demagogię do dyskusji, gdy jednak obserwowano prace Zespołów, to w niektórych (nie wszystkich) uderzała fachowość debat, niekiedy autentycznie zespołowy charakter pracy, umiejętność pragmatycznego porozumiewania się w kwestiach sektorowych, a także rodząca się więź między przedstawicielami opozycyjnych w stosunku do siebie związków zawodowych. Tak było nawet w ostatnich miesiącach pierwszej Trójstronnej Komisji – polityka nie pochłonęła całej substancji dialogu społecznego. Zniszczyła jego poziom najwyższy – plenarne posiedzenia, miejsca, na których zapadały decyzje. Zlikwidowała także szanse na porozumienia strategiczne. Tej różnicy między poziomem plenum a poziomem zespołów

⁵⁰ J. Hausner, M. Marody (red.), *Polski talk show: dialog społeczny a integracja europejska*, MSAP przy AE w Krakowie, Kraków 2001; B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

⁵¹ J. Hausner, M. Marody (red.), op. cit., s. 117 i nast.

odpowiadał podział między uczestnikami: na wyższym poziomie pojawili się przedstawiciele stron, którzy mieli większą od pozostałych dyspozycję do kategorycznej obrony racji własnej organizacji i tworzyli odpowiedni klimat, mieli skłonność do wygłaszania swego rodzaju pouczeń, deprecjonujących przedstawicieli innych organizacji. Natomiast niższe poziomy dialogu angażowały osoby o innych postawach. Z tego, co przekazywali uczestnicy prac Komisji od momentu jej powołania, Andrzej Bączkowski, gdy to on prowadził debatę, nie dopuszczał do manifestowania obrony własnej racji.

W świetle powyższych obserwacji można sformułować tezę, że okres pierwszej Komisji (1994–2001) charakteryzował się kreatywną rolą rządu wobec instytucji dialogu społecznego – Rada Ministrów przyjęła uchwałę o powołaniu Komisji, ówczesny minister pracy Jacek Kuroń patronował jej powstaniu, wiceminister (późniejszy minister) Andrzej Bączkowski ją zorganizował, powstał odpowiedni departament w ministerstwie, Bączkowski stworzył w ówczesnym rządzie klimat dawania koncesji działaniu Komisji, a przede wszystkim – pozostawiania przestrzeni dla negocjacji i kompromisów w relacjach partnerzy społeczni – rząd. Bączkowski sam przez wiele miesięcy prowadził niezwykle intensywną pracę, dzięki której doszło do powstania załączków kultury dialogu i kompromisu.

Nawiązując ponownie do tezy Hassel i Streecka o inkorporacji klasy pracowniczej i związków zawodowych do systemu politycznego, można zinterpretować działania rządu w latach 1994–1996 jako próby kreowania w ograniczonym zakresie koordynowanego ładu ekonomiczno-społecznego („droga Bączkowskiego”), zaś w latach 1996–2001 można je raczej interpretować jako instrumentalizację dialogu w imię utrzymania kontroli nad związkami zawodowymi, zwłaszcza w okresie ministrowania przez Longina Komołowskiego, chroniącego rząd premiera Jerzego Buzka i programu czterech reform. W tym przypadku celem strony rządowej było raczej uniknięcie dialogu o reformach, a z pewnością nie było nim dawanie związkom zawodowym przestrzeni negocjacyjnej.

Ta wyrazista zależność Komisji od aktualnej polityki rządów wobec partnerstwa, skłania do postawienia pytania, czy pojawiło się dążenie samych partnerów społecznych (tu mam na uwadze elity uczestniczące w dialogu, w tym przewodniczących organizacji) do „wybicia się na niezależność” w stosunku do rządu, podejmowanie wspólnych inicjatyw, realizowanie wspólnych rozwiązań w trybie autonomicznym, czyli bez udziału rządu. Odpowiedź na takie pytanie powinna być raczej negatywna i bliska interpretacji, do pewnego stopnia, przez syndrom gospodarki folwarcznej. Przyjmując „kontinuum dialogu społecznego”, zaczerpnięte od Jacka Sroki, można ocenić, że Komisja stała się miejscem trzech pierwszych poziomów dialogu, tzn. lobbingu („wyłącznieść uprawnień decyzyjnych aparatu wykonawczego państwa. Kontakt z grupami interesu poprzez realizowane przez nie strate-

gie lobbingowe oraz negocjacje”), następnie briefingu – zasięgania opinii („regularny briefing i ograniczone konsultacje, często nieprzynoszące rezultatów w postaci pożądaných decyzji”) i w końcu debaty („regularne debaty z przedstawicielami grup interesu nad zagadnieniami wymagającymi decyzji administracyjnych. Ograniczone, lecz dość stabilne możliwości wpływu grup interesu na proces decyzyjny”). Debaty miały miejsce jedynie w okresie kierowania dialogiem przez Bączkowskiego. Dialog w latach 1994–2001 nie osiągał, w zasadzie (z pewnymi wyjątkami w czasach Bączkowskiego), poziomu konsensu przed decyzyjnego, który oznaczał „wspólne wypracowanie i projektowanie rozwiązań kwestii problemowych. Potencjalnie silna możliwość wpływu na kształt decyzji”. Charakterystyczne było, że podczas prac nad ustawą o Trójstronnej Komisji odrzucono propozycję zbliżoną do wariantu hiszpańskiego, czyli uzgadniania opinii przez wszystkich partnerów społecznych i przedkładanie rządowi tak „utartych” wspólnie stanowisk. Potwierdza to niewysoki poziom kultury dialogu i kompromisu i to raczej w wariacie pragmatycznym, opartym na zaufaniu partykularnym, wymagającym każdorazowej weryfikacji.

* * *

Analizując pierwszy etap działalności Komisji, można wysunąć na pierwszy plan następujące cechy charakterystyczne zinstytucjonalizowanego dialogu.

Po pierwsze, nastąpiło zrutynizowanie praktyki dialogowania z akcentem położonym na lobbing i briefing, zgodny z definicją przytoczoną powyżej, przy stałym apelowaniu związków zawodowych do rządów, aby realizowały etap konsensu przed decyzyjnego i poddawały dialogowi nie projekty regulacji, już przyjęte przez rząd, lecz właśnie wspólnie ze związkami wypracowywał rozwiązanie dotyczące polityki rynku pracy na poziomie projektowania. Odnosząc tę kwestię do schematu zaproponowanego przez Schmittera, TK nie była uznawana przez władzę ustawodawczą za partnerów w stanowieniu prawa, nie dyskutowano i nie konsultowano z nimi propozycji nowych regulacji, przekształcano je w organy o biernej funkcji informacyjnej. Jak zaznaczał Schmitter i Grote, działo się tak zazwyczaj wtedy, gdy organizacje nie były w stanie uzgodnić wspólnego stanowiska.

Po drugie, utrwaliła się praktyka specjalnych relacji związków zawodowych OPZZ z rządami lewicowymi, a „Solidarności” z rządami prawicowymi (pozostawiam na boku definiowanie tych dystynkcji w naszych warunkach lat 90.). Efektem było stosowanie przez obydwie związki praktyki *by pass*, czyli, mówiąc za Schmitterem, któryś z nich decydował się na realizację interesów poprzez inne kanały niż TK, przede wszystkim poprzez kanały łączące je z partiami politycznymi. Powodowało to zanik równowagi mię-

dzy organizacjami wewnątrz TK a w konsekwencji czasową marginalizację Komisji w rezultacie przez opuszczanie jej przez jeden lub drugi związek zawodowy.

Po trzecie, główni partnerzy społeczni, organizacje związkowe „Solidarność” i OPZZ znajdowały się w relacji, określanej mianem konfliktowego pluralizmu, który utrudniał elitom organizacji zawierania nawet taktycznych sojuszy. Reprezentanci organizacji w TK byli uważnie kontrolowani przez własne „gremia” decyzyjne (Komisję Krajową, Prezydium) i nawet jeśli byliby skłonni zawierać pragmatyczne porozumienia, to poza wyjątkowymi sytuacjami, narażaliby się na ostracyzm, grożący ich osobistej pozycji w organizacji. To ułatwiało polityczną instrumentalizację prac TK.

Po czwarte, należy wskazać, że mimo wymienionych ułomności dialogu trójstronnego, miał on w omawianym okresie sukcesy. Pierwszym dużym sukcesem, zawdzięczanym ministrowi Andrzejowi Bączkowskiemu, było zbudowanie więzi między skonfliktowanymi związkami zawodowymi, które pozwoliły rozpocząć dialog, nadać mu dynamikę i ukształtować zręby kultury organizacyjnej – kultury dialogu i kompromisu. Miała ona wymiar pragmatyczny, związany z ograniczonym, partykularnym zaufaniem, niemniej reprodukowała się ona w kolejnych odsłonach działania TK.

Kolejnym sukcesem TK było wypełnianie przez nią dostatecznie ważnych funkcji i realizowanie w dostatecznie dużym stopniu różnorodnych interesów indywidualnych i zbiorowych uczestników, dzięki czemu siły dośrodkowe przeważały nad odśrodkowymi. Na poziomie zespołów problemowych oraz działających poza strukturą TK zespołów branżowych rozwiązywano kwestie branżowe i lokalne, które byłyby trudniejsze do podjęcia bez możliwości wprowadzenia na forum dialogu – w polskiej gospodarce zaniknęły ponadzakładowe układy zbiorowe pracy, organy dialogu mogły stanowić miejsce na zawieraniu substytutu układów. Ponadto bezpośredni kontakt z reprezentantami różnych poziomów władzy wykonawczej dawał możliwość interwencji w sprawach grupowych i indywidualnych. Rola tej funkcji była początkowo marginesowa z czasem wzrastała.

Należy wskazać na pojawienie się „grupy etosowej” uczestników dialogu, do której należeli głównie eksperci organizacji związkowych, ale także niektóre osoby pełniące funkcje w związkach. Zaliczę do tej grupy także zespół osób pracujących w Departamencie Dialogu i Partnerstwa Społecznego ministerstw, których domeną była praca (obecnie MRPiPS), zarówno na stanowiskach kierowniczych, jak wykonawczych. Wraz z upływem czasu zespół ten zwiększał się, ale to już się działo po okresie, któremu poświęcona jest ta część monografii.

Kończąc wróć do syndromu folwarcznego, który może wyjaśniać, lecz tylko w pewnym zakresie, sposób funkcjonowania TK. Mam na uwadze stopniowe przyjmowanie przez partnerów społecznych (wówczas jeszcze przy braku

reprezentacji sektora prywatnego) postawy klientelistycznej wobec strony rządowej. Piszę o „pewnym zakresie” bowiem partnerzy społeczni podejmowali także autonomiczne działania, można wskazać na takie działania w każdym z okresów działalności Komisji, jednak nie te działania stanowiły specyfikę prac TK, był nią raczej lobbing i interwencje w jednostkowych sprawach. Ten „powszedni”, lobbystyczny wymiar działalności osiągał większy lub mniejszy zasięg, zdarzało się i tak, że całkowicie przeważał i partnerzy społeczni mieli trudności z ustaleniem dostatecznie ogólnego problemu jako tematu posiedzenia plenarnego, zostawiając inicjatywę stronie rządowej.

2.6. Okres drugiej Trójstronnej Komisji

2.6.1. Prace nad ustawą o Trójstronnej Komisji⁵²

Dyskusje na temat konieczności ustawowej regulacji Trójstronnej Komisji miały tak długą historię jak sama Komisja. Już w dwa miesiące po jej powołaniu na mocy uchwały Rady Ministrów podjęto dyskusję o ustawie, a na czwartym posiedzeniu plenarnym, w maju 1994 r. powołano zespół ds. przygotowania założeń projektu ustawy o Trójstronnej Komisji, którego przewodniczącym został Andrzej Bączkowski. Partnerzy społeczni uznali, że uchwała Rady Ministrów może być w przyszłości łatwo zastąpiona przez inną uchwałę, natomiast ustawa da Komisji większe gwarancje trwałości. Okazało się jednak, że na opracowanie ustawy i przekazanie jej do komisji sejmowej przyszło czekać ponad pięć lat.

Początkowo prace nad projektem ustawy przeniesiono do Komisji ds. reformy prawa pracy przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Odpowiednie regulacje miały wejść w skład projektowanego, a ostatecznie niezrealizowanego, Kodeksu zbiorowego prawa pracy. W związku ze spowolnieniem prac nad Kodeksem uległy także zahamowaniu prace nad ustawą o Komisji. Problem ustawy powracał jednak na forum Komisji, zwłaszcza gdy podnoszono kwestię ewentualnego dopuszczenia do Komisji nowych uczestników. Była to kwestia o dużym znaczeniu i wielorakich implikacjach.

Kilka organizacji aspirowało do uczestnictwa w Komisji, gdy okazało się, że ma ona znacznie szersze uprawnienia niż tylko monitorowanie realizacji Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym m.in. Business Centre Club. Zgodnie z zapisem uchwały Rady Ministrów, powołującej Trójstronną Komisję, zgodna wola uczestników pozwalała na zaproszenie do niej kolejnych organizacji. Takiej zgodnej woli jednak nie było. Aktualni uczestnicy nie chcieli dzielić się miejscem przy stole z innymi organizacjami, a aspirującym odpowiadano, że warunki ich uczestnictwa zostaną określone w przy-

⁵² Por. z J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit, s. 165–169.

szłej ustawie. To, m.in. stało się przesłanką dyskusji w Komisji na temat kryteriów reprezentatywności – już we wrześniu 1995 r. powołano odpowiedni zespół.

Ostatecznie w końcu 1999 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przygotowano projekt ustawy o Trójstronnej Komisji. Ze względu na to, że ustawa dotyczyła instytucji dialogu społecznego, a w tym czasie OPZZ zawiesiło swój udział w Trójstronnej Komisji, poszukiwano rozwiązania, które pozwoliłoby prowadzić negocjacje nad projektem razem z przedstawicielami tej centrali. Ostatecznie zastosowano „szczególny tryb przygotowania projektu – wspólnie z partnerami społecznymi”⁵³. Tryb ten polegał na powołaniu zespołu roboczego, w skład którego weszli przedstawiciele „Solidarności”, OPZZ, branżowych związków zawodowych, Konfederacji Pracodawców Polskich oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Zespół ten pracował w lutym i marcu 2000 r., opracował nową wersję projektu ustawy, która stała się podstawą ostatecznej wersji projektu rządowego, przyjętego w czerwcu 2000 r. przez Radę Ministrów a w lipcu tego roku skierowanego do Sejmu. W tym samym czasie OPZZ zdecydowało się przygotować własny projekt ustawy (niewiele odbiegający od wynegocjowanego podczas prac zespołu) i, po przyjęciu go przez klub parlamentarny SLD, przesłać go do Sejmu jako projekt poselski tego klubu. Przedstawiciele „Solidarności” i inni uczestnicy TK uznali to posunięcie za wyjątkowo nie *fair*. Tak więc do Sejmu dotarły dwa projekty ustawy. Wydarzenie to spowodowało kontrowersje w kręgu partnerów społecznych, uczestniczących w przygotowaniach ustawy. Sytuacja była niejednoznaczna – co prawda zasadny był zarzut pod adresem OPZZ o „zawłaszczeniu” efektu wspólnej pracy, lecz przewodniczący OPZZ miał własny spory udział w pracy nad ustawą oraz miał argument (który przedstawił w rozmowie ze mną), iż intencją OPZZ było przyspieszenie prac. Wydarzenie to było jednak kolejnym ważnym symptomem braku kapitału zaufania społecznego: OPZZ, dzięki taktyce *by pass* i przygotowaniu projektu nieco odrębnego, mogło wystąpić jako podmiot niezależny, który działa poza kompromisowym układem z „Solidarnością”.

W trakcie debat nad ustawą pojawiło się kilka kwestii dyskusyjnych. W moim przekonaniu najważniejsze z nich były trzy. Po pierwsze, wiceminister prowadząca prace oraz jej urzędnicy proponowali, aby utrzymać zasadę dochodzenia przez strony do wspólnego stanowiska i osiągania go w drodze uzgodnienia (była to zasada zawarta w uchwale Rady Ministrów⁵⁴). Intencją

⁵³ A. Szwad, M. Mazgala (oprac.), *Trójstronna Komisja do spraw społeczno-gospodarczych*, MGPIPS, Warszawa 2002.

⁵⁴ W Regulaminie działalności Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, wprowadzonym w życie w marcu 1994 r. zapisano, że „Komisja ustala swoje stanowisko jednomyślnie w drodze uzgodnień. (...) W przypadku zaistnienia rozbieżności i niemożności uzgodnienia stanowisk, strony mają prawo do prezentacji odrębnego stanowiska”.

było, aby wszyscy społeczni partnerzy reprezentujący obydwie strony (zarówno pracodawców jak pracowników) dochodzili do wspólnego stanowiska lub by przy niemożności osiągnięcia takiego stanowiska każda ze stron była zobligowana do ustalenia stanowiska. Postulat ten został odrzucony. Jak powiedział jeden z urzędników: *nie było woli, żeby w ustawie to napisać*. W trakcie negocjacji przewodniczący OPZZ zaproponował inną zasadę: jeśli nie dochodzi do ugody wszystkich partnerów społecznych lub do ugody partnerów wewnątrz każdej ze stron, to poszczególnym organizacjom przysługuje prawo do przedstawienia własnego stanowiska. Było to pod pewnymi względami uzasadnione, chroniło bowiem Komisję przed paraliżującym *liberum veto* pojedynczego partnera⁵⁵. Z drugiej jednak oddalało od formuły wypróbowanej w niektórych krajach Europy Zachodniej, gdzie rząd nie jest stroną w negocjacjach, lecz konsultuje swoje zamierzenia.

Spór ten odnosił się więc do bardzo ważnej kwestii ustrojowej: czy Komisja ma dążyć do wypracowania wspólnych stanowisk, czy ma być raczej miejscem negocjowania i ustalania rozbieżności. Zakładano, że pójście pierwszą drogą, bliską wzorowi hiszpańskiemu, zwiększyłby się zasób kapitału zaufania społecznego, nakłaniałoby do dochodzenia do kompromisu, pytanie jednak brzmi – czy wzór wartości, który określony tu został jako „dochodzenie do racji” w rzeczy samej umożliwiłby ustalanie wspólnych stanowisk w dwójce „praca – kapitał”. W drugim przypadku gra partnerów społecznych toczyłaby się do jednej, rządowej bramki lub istniałoby ryzyko stałych sporów, łatwo paraliżujących pracę Komisji. Urzędnik, z którym rozmawiałem na temat tych dylematów, podkreślał, że zwracano związkom zawodowym uwagę na konieczność tworzenia międzyzwiązkowych porozumień. Ta idea była w owym czasie bliższa poglądom istniejącym w OPZZ niż w „Solidarności”, jednak także przewodniczący OPZZ mówił, że „jeszcze nie nadszedł czas”, co można obecnie interpretować jako poczucie braku dostatecznie ugruntowanej kultury dialogu i kompromisu w relacjach między głównymi centralami związków zawodowych.

Po drugie, przedmiotem dyskusji było miejsce ulokowania Komisji: początkowo przyjęto, że będzie nim kancelaria Premiera. Argumentem był zakres problemów, którymi Komisja ma się zajmować: skoro wykraczają one daleko poza zagadnienia rynku pracy i polityki społecznej, dotyczą ogółu spraw społecznych i gospodarczych, to Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie jest miejscem właściwym. Ustalono jednak, że Komisja będzie działała przy ministerstwie pracy. Kontrowersja miała charakter po części personalny. Jak powiedziano mi: *gdy okazało się, że przyszłym ministrem pracy będzie Jerzy Hausner, (...) (niektórzy partnerzy) uznali, iż będzie miał*

⁵⁵ Liderzy jednej z konfederacji pracodawców podkreślali, że w takiej sytuacji cała Komisja może się stawać od czasu do czasu zakładnikiem pojedynczej organizacji.

on dostatecznie silną pozycje w rządzie, by praca pod jego przewodnictwem dawała efekt.

Trzecia kwestia o bardzo dużym znaczeniu to wprowadzenie instytucji dialogu regionalnego. Według zanotowanej przeze mnie relacji, WKDS-y zostały „wpisane” na ostatnim etapie prac podkomisji sejmowej, która była zdominowana przez liderów związkowych. Według jednego z moich rozmówców z późniejszego okresu, pomysł wyszedł z OPZZ i został poparty przez „Solidarność”. Problem, który ujawnił się już w momencie wprowadzania do ustawy odpowiedniego rozdziału polegał na tym, iż WKDS-om nadano wąskie kompetencje konsultacyjne oraz silnie uzależniono je od władz administracyjnych i samorządowych. Niektórzy uczestnicy negocjacji proponowali zawarcie w zapisie możliwości prowadzenia także regionalnego dialogu autonomicznego (bez udziału administracji a nawet władzy samorządowej), analogicznie do regulacji odnoszących się do Trójstronnej Komisji. Te propozycje jednak nie znalazły akceptacji, co zdaniem moich rozmówców (w tym liderów związków zawodowych) spowodowało osłabienie dialogu wojewódzkiego.

Pod naciskiem OPZZ wpisano także do ustawy artykuł, mówiący o możliwości zawierania układów zbiorowych między stronami Komisji⁵⁶. Ten zapis niektórzy rozmówcy z kręgów przedsiębiorców określali następująco: „(...) nie umiemą się (związkowcy) dogadać z pracodawcami, ci uciekają od układów zbiorowych, to chcieliby „od góry”, przez Trójstronną coś wymóc (...). Im się pracodawcy nie chcą zrzęczyć, to oni w taki sposób chcą ich złapać”.

Kolejna sprawa, która towarzyszyła pracom nad ustawą, dotyczyła otrzymania przez związki zawodowe funduszy z budżetu. Przedstawiciele OPZZ i „Solidarności”, już po zawarciu wstępnego porozumienia odnośnie ustawy o Trójstronnej Komisji, zawarli kolejne porozumienie, iż obydwie centrale będą wspólnie dochodziły spraw majątkowych. Przeprowadzenia tej trudnej akcji podjął się przewodniczący OPZZ. Poprzednio, charakteryzując relacje między związkami w planie ogólnym pisałem już o takich porozumieniach *ad hoc*, które miały pragmatyczny charakter. Przewodniczący wykorzystał znajomość procedur, przyzwyczajęń, rytmu pracy Sejmu i tak umiejętnie zaaranżował sytuację, że całkowicie zaskoczył zarówno ministerstwo pracy jak i ministerstwo finansów, stawiając je przed faktem dokonanym. Nie w pełni orientujący się w konsekwencjach swoich decyzji Sejm przegłosował ustawę, zmuszającą budżet państwa do wypłacenia związkom wysokiej rekompensaty za utracony majątek. Nadmieniałem poprzednio, że ten wspólny sukces miał wymiar wyłącznie taktyczny – nie przełożył się na polepszenie relacji

⁵⁶ Art. 2. pkt. 4 ustawy o Trójstronnej Komisji mówi: „Strona pracowników i strona pracodawców Komisji mogą zawierać ponadzakładowe układy zbiorowe pracy obejmujące ogół pracodawców zrzeszonych w organizacjach (...)”.

między centralami⁵⁷. Relacje te były, dodam, obciążone przez lata nierozwiązaną sprawą majątku trwałego, administrowanego przez OPZZ (głównym przedmiotem sporu był majątek Funduszu Wczasów Pracowniczych).

Ostatecznie Sejm na posiedzeniu 6 lipca 2001 r. uchwalił „Ustawę o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego”. Senat nie zmienił jej zapisów i jednogłośnie przyjął ją w sierpniu 2001 r. Prezydent podpisał ją i weszła w życie 18 października 2001 r.

Ustawa spowodowała istotne przetasowanie po stronie związków zawodowych. Przyjęto w ustawie stosunkowo restrykcyjne wymogi reprezentatywności (300 tys. członków w odpowiedniej liczbie działów gospodarki), które wykluczyły grupę 7 związków, uczestniczących w pierwszej Komisji, lecz obecnie niespełniających warunków uczestnictwa. Związki te, przewidując w 2000 r. nieuchronność opuszczenia Trójstronnej Komisji, rozpoczęły wraz z organizacją, która zrezygnowała z uczestnictwa w OPZZ w 1991 r. (Krajowy Związek Zawodowy Ciepłowników) tworzenie odrębnej centrali i ostatecznie założyły w 2002 r. nową centralę – Forum Związków Zawodowych, spełniającą ustawowe kryteria przynależności. Przewodniczącym został przewodniczący związku ciepłowników, który sam należał do założycieli OPZZ w 1994 r. Dążenie Forum do wejścia do Trójstronnej Komisji wywołało ostrą reakcję ze strony OPZZ, gdyż operowało ono nie tylko w tym obszarze ruchu związkowego, którego dotychczas jedynym reprezentantem było właśnie OPZZ, ale większość organizacji należała do OPZZ. Dodam, że Forum głosiło programowo ideologiczne lokowanie się poza sporem lewica-prawica, dzielącym polski ruch związkowy i, o ile jestem w stanie trafnie ocenić, taka neutralna pozycja była zachowana w trakcie opisywanej w tej części drugiej Trójstronnej Komisji. W 2002 r. przewodniczący OPZZ przeprowadził dobrze zaplanowaną akcję powstrzymania uczestnictwa Forum w Komisji. Akcja była o krok od powodzenia, ostatecznie jednak prawo stanęło po stronie Forum i weszło ono do Komisji.

2.7. Dialog społeczny pod przewodnictwem Jerzego Hausnera (2001–2005)⁵⁸

Powtórzę zdanie ze wstępu do monografii. W moim przekonaniu na szczególne zainteresowanie w okresie 15-tu pierwszych lat działania Trójstronnej Komisji zasługują trzy okresy o strukturotwórczej roli – kierowanie Komisją w jej inicjalnym okresie przez Andrzeja Bączkowskiego (lata 1994–1996),

⁵⁷ Od tego czasu jeden z urzędników wprowadził określenie *lex Manicki*. Oznaczało ono wprowadzenie skomplikowanych konstrukcji prawnych, które mają swoje ukryte konsekwencje, ujawniające się dopiero w praktyce stosowania prawa.

⁵⁸ Por. z J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op.cit, s. 187–214.

kierowanie Komisją przez Jerzego Hausnera w okresie prac nad Paktem/ Porozumieniem (lata 2001–2003) oraz okres dialogu autonomicznego w obliczu kryzysu 2008+ (rok 2009).

Jakie przesłanki wpłynęły na przeświadczenie profesora Jerzego Hausnera, iż na jej forum uda się osiągnąć Pakt dla Pracy i Rozwoju? Na jakiej podstawie przyjmował on, że Komisja będzie wspomagała proces restrukturyzacji kraju, uniknie „populistycznego wspólnego mianownika” i „eksternalizacji kosztów”, którego obawiali się przedstawiciele środowiska krakowskiego, kierowanego przez Hausnera, we wczesnych latach dziewięćdziesiątych? Na pytania te będę się starał odpowiedzieć, a także będę chciał przedstawić sukcesy Komisji w latach 2001–2005 oraz przyczyny niepowodzenia ważnych inicjatyw Hausnera, zwłaszcza Paktu dla Pracy i Rozwoju. Tym razem zejdę na poziom opisu nie tylko wybranych procesów ogólnych, lecz także na poziom opisu konkretnych, kluczowych wydarzeń, warsztatu dialogowania, będę również cytował wypowiedzi uczestników dialogu.

2.7.1. Dialog społeczny i prace nad "Paktem dla Pracy i Rozwoju" (maj–grudzień 2003 r.). Regulacja dialogu społecznego przez Jerzego Hausnera

Jak pisałem, Jerzy Hausner obawiał się reprodukcji branżowych grup interesów, dlatego rozpoczął działalność od próby włączenia trójstronnych zespołów branżowych jako zespołów samej Komisji. Miało to uniemożliwić przetransferowanie kosztów jednej branży (np. surowcowej) na barki innych branż o mniejszej sile przetargowej i związkach zawodowych, pozbawionych mocy odstraszania i *veto power*. Projekt bezpośredniego włączenia spotkał się jednak z tak silnym oporem różnych stron, w tym organizatorów dialogu z ramienia ministerstwa pracy, że Hausner ustąpił i porzeczono na uregulowaniu działań tych zespołów.

Działalność Jerzego Hausnera na każdym polu, nie tylko dialogowym, cechowała się systematycznością. Zawsze była dokładnie zaplanowana, role współpracowników były precyzyjnie rozdzielone. Hausner poddawał plan debacie, nie był kierownikiem autorytarnym, lecz po przyjęciu planu był skrupulatny w egzekwowaniu wykonania zadań. W przypadku zadań złożonych dbał, aby całość planu była logicznie uporządkowana.

Tak więc gdy podjął się przewodniczenia Komisji Trójstronnej swoją działalność rozpoczął od przygotowania dokumentu *Zasady Dialogu Społecznego*, który pod jego kierownictwem opracował bliski współpracownik Dagmir Długosz (początkowo szef Gabinetu Politycznego Jerzego Hausnera, następnie w latach 2002–2004 podsekretarz stanu w ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej). Przygotowany dokument miał istotne znaczenie dla

zadania, jakie wyznaczył dialogowi społecznemu Jerzy Hausner, mianowicie podjęcie roli instytucji modernizującej ład społeczno-gospodarczy (w kolejnym podrozdziale cytuję fragment tego dokumentu).

Jerzy Hausner systematycznie prowadził prace TK. Każda sfera problemowa była ustrukturyowana w zestaw problemów, którym nadawano rangi zależnie od zakładanej możliwości uzyskania kompromisowego uzgodnienia. Skale te były wielokrotnie przedmiotem debat na prezydium Komisji.

Systematyczność to warunek wstępny sprawnego prowadzenia prac i Jerzy Hausner starał się warunek ten realizować w stopniu rzadko spotykanym. Drugim warunkiem efektywności działania było zapewnienie partnerom społecznym przestrzeni negocjacyjnej. Hausner umiejętnie balansował między realizacją celów ogólnych, które wiązały się z koncepcją wszechstronnej modernizacji polskiej gospodarki, a pozostawieniem partnerom satysfakcjonującego ich zakresu wpływania na rozwiązania szczegółowe. Mimo że był człowiekiem o wrażliwości społecznej, miał przede wszystkim na uwadze wzrost gospodarczy i ograniczanie transferów do grup reprezentowanych przez uczestników dialogu, co niekiedy czyniło przestrzeń negocjacyjną węższą od oczekiwanej przez nich. Dodam, że stosunkowo rzadko dochodziło do sytuacji, gdy w ogóle była zamykana w jakimś obszarze przestrzeń negocjacyjna i przewodniczący Komisji powoływał się na bezwzględne wymogi finansowe budżetu.

Kluczowym warunkiem efektywności dialogu była odpowiedzialność za zobowiązanie, którą starał się praktykować Jerzy Hausner w trakcie swojej działalności na każdym polu służby publicznej. Oczywiście nie zawsze mógł on dostatecznie kontrolować warunki, spotykał się więc niekiedy z zarzutami niewypełniania zobowiązań, były one jednak wysuwane rzadko. To czyniło go politykiem wiarygodnym i ta jego cecha została doceniona także przez jego oponentów (podobnie jak to miało miejsce w przypadku Andrzeja Bączkowskiego). Taka postawa przewodniczącego Komisji wywierała rosnącą z czasem presję na partnerów społecznych, aby również przestrzegać zobowiązań, nie zaskakiwać innych uczestników dialogu działaniami niezapowiedzianymi, przestrzegać zobowiązań. Wydaje się, że powstała norma, że nie należy wprowadzać w błąd Hausnera, a także innych partnerów.

Jeden z liderów strony związkowej z ramienia OPZZ udzielił mi w trakcie pisania tej monografii takiej wypowiedzi o Jerzym Hausnerze: *był pierwszym przewodniczącym, ale także tym (pierwszym – J.G.) przedstawicielem rządu, który po raz pierwszy zaproponował partnerom społecznym zawarcie w 2003 r. Paktu dla Pracy i Rozwoju. Do negocjacji nad nim jednak nie doszło ze względu na wycofanie poparcia dla tej inicjatywy ze strony NSZZ „Solidarność”. Ostatecznie jednak Komisja rozpoczęła negocjacje w węzłowych kwestiach polityki społeczno-gospodarczej. Prof. J. Hausner cieszył się uznaniem partnerów społecznych za swoje umiejętności negocjacyjne i ot-*

wartość na prowadzenie dialogu społecznego. Był jedynym, który zapewniał partnerom społecznym dostęp do materiałów i dokumentów niezbędnych do prowadzenia negocjacji, które do tej pory były dla nich niedostępne. Tak było np. z dokumentami Ministerstwa Finansów w zakresie dotyczącym informacji o opłacaniu PIT-ów. Był to jedyny do tej pory przypadek, kiedy strona rządowa udostępniła partnerom społecznym takie dane – niezbędne m.in. do podejmowania przez nich decyzji w zakresie wzrostu wynagrodzeń, emerytur i rent. Ten fakt doceniony został obecnie także przez NSZZ „Solidarność”, którego przewodniczący chwali Profesora za otwartość na dialog i udostępnianie partnerom społecznym informacji, które od tamtej pory są dla nich niedostępne.

Podobne zdania notowałem w przeszłości podczas rozmów z liderami „Solidarności”, w tym z osobami, które działały w Komisji w latach 2001–2005. Z upływem lat i z pojawianiem się nienajlepszych doświadczeń z odpowiedzialnością strony rządowej, okres przewodniczenia Komisją przez prof. Jerzego Hausnera stawał się coraz bardziej pozytywnym układem odniesienia dla ocen.

Przedmiotem krytyk, jakim poddawano pierwszą Komisję w okresie następującym po odejściu Bączkowskiego w 1996 r., było omijanie przez nią ważnych społecznie problemów w okresie przewodniczenia przez Jerzego Zielińskiego, a także unikanie rzetelnej debaty o podejmowanych przez rząd reformach w okresie przewodniczenia przez Longina Komołowskiego. Komisja częściej zajmowała się problemami partykularnymi niż ogólnymi, dla jakich była powołana. Gdy rozmawiałem z obserwatorami i uczestnikami prac Komisji z lat 2001–2005, wskazywali oni na fakt, że Komisja pod kierownictwem Jerzego Hausnera zmieniła się pod tym względem, stała się w pierwszym rządzie miejscem debatowania o najważniejszych problemach społeczno-gospodarczych. Pozostawał w tej materii nadal niedosyt, rzadko udawało się bowiem uzyskiwać w drodze kompromisu rozwiązanie podejmowanych wyzwań, jednak rozmówcy powszechnie doceniali jakościową różnicę między okresami 1996–2001 a 2001–2005.

Nie znaczy to, że udało się Komisji odejść do zajmowania się jednostkowymi interwencjami, dotyczącymi bieżących kwestii. Z jednej strony Jerzy Hausner starał się unikać takich spraw, zaś przedstawiciele organizacji partnerów społecznych krytykowali się wzajemnie za wprowadzanie spraw jednostkowych, z drugiej jednak strony każda z organizacji takie sprawy wprowadzała i było to przez przewodniczącego przyzwalane. Były to z jego strony nie tylko ustępstwa wymuszane, ale element praktyki motywowania organizacji i ich przewodniczących do uczestnictwa w dialogu, ale także do prowadzenia dialogu o transgresyjnych wyzwaniach – priorytetowego celu Jerzego Hausnera. Wiedział, że pozycja przewodniczących organizacji partnerów społecznych w „gremiach” ich organizacji zależy w mniejszym

stopniu od rozwiązywania spraw transgresyjnych, w większym od spraw uznanych w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców za priorytetowe: lobbing na rzecz branży, na rzecz pojedynczego przedsiębiorstwa, interwencja ze względu na nieprawidłowości prywatyzacji pojedynczego przedsiębiorstwa, sytuacja grupy zawodowej, sytuacja w korporacji itd. Takich spraw było w agendzie Komisji wiele, niektóre ciągnęły się miesiącami a przewodniczący poświęcał wiele energii ich rozwiązaniu. Była to kontynuacja praktyk z okresu przewodniczenia Komisji przez Longina Komołowskiego, jednak w czasach przewodniczenia przez Jerzego Hausnera partnerzy społeczni chcieli wykorzystać znacznie silniejszą pozycję Jerzego Hausnera w rządzie Leszka Millera, porównując z pozycją Longina Komołowskiego w rządzie Jerzego Buzka. Niemniej te działania były przesuwane przez przewodniczącego na margines, rzadko dominowały prace Komisji. Podczas wyjazdowych posiedzeń, często aranżowanych przez Hausnera, zdarzało się, że przed zebraniem spotykał się on *tête-à-tête* z przewodniczącym organizacji i udzielał mu kwadransa.

Do sukcesów Hausnera zaliczę stworzony przez niego klimat dialogu, tworzony i kultywowany zwłaszcza podczas wspomnianych sesji wyjazdowych. Hausner starał się doprowadzać do powstania więzi personalnych i sprzyjał zwiększaniu zasobów kapitału społecznego o charakterze pomocowym, *bridging* (między stronami). Po pewnym czasie doprowadziło to do powstania klimatu dialogu, którego cechą charakterystyczną było rozumienie motywów działania przedstawicieli innych organizacji partnerów społecznych, ograniczeń, w jakich przychodziło im funkcjonować. Pojawiał się także wątek lojalności przewodniczących organizacji partnerów społecznych wobec siebie i wobec przewodniczącego. Lojalność ta była, oczywiście, raczej pragmatyczna, jednak do pewnego stopnia odwoływała od zachowań oportunistycznych, prowadzenia nierzetelnej gry i manipulowania (mam na myśli głównie świadome wprowadzanie w błąd innych partnerów). W tworzeniu klimatu dialogu główna rola przypadła samemu przewodniczącemu, który prowadził, ma się rozumieć, politykę o ostro zarysowanym kierunku modernizacyjnym, nie ujawniał wszystkich swoich celów, lecz nie wprowadzał w błąd co do swoich intencji, prowadził negocjacje transparentnie. Przypomnę zdanie działacza OPZZ, który podkreślał, że Jerzy Hausner dostarczał partnerom informacji, którymi dysponowała strona rządowa (co daleko odbiegało od wcześniejszych praktyk), wykorzystywał swoją pozycję w rządzie do zapraszania ministrów na debaty z uczestnikami dialogu i dawał partnerom poczucie, że stół obrad Komisji Trójstronnej jest miejscem gospodarczo znaczącym.

Moim zdaniem ważne zjawisko dialogu autonomicznego (bez udziału strony rządowej – grudzień 2003, styczeń–luty 2009) było efektem wcześniej zaaranżowanego przez Hausnera klimatu dialogowemu, on stworzył

odpowiedni standard, o który partnerzy zabiegali w przyszłości, oczekując od kolejnych przewodniczących działań na miarę Hausnera (ów „mit Hausnera” obecny był jeszcze podczas pracy nad tą monografią).

2.7.2. „Zasady dialogu społecznego”

Czy Jerzy Hausner traktował instytucję dialogu instrumentalnie? W dużym stopniu tak, jego celem była śmiała reforma uzdrawiająca gospodarkę i finanse publiczne, w których stronie rządowej miało pomóc partnerstwo społeczne, jednak jego zamierzenie sięgało dalej, mianowicie chciał nadać TK silniejszą pozycję w stanowieniu prawa i przekształcić w instytucję, wewnątrz której będzie można monitorować proces modernizacji gospodarczej. Warto w tym kontekście przytoczyć obszernie fragmenty wspomnianych *Zasad dialogu społecznego*: „1. Komisja Trójstronna odgrywa w polityce rządu szczególną rolę ze względu na: 1.1 Ustawową regulację jej funkcjonowania pozwalającą na wykonywanie przez Komisję uprawnień i kompetencji w ramach porządku prawno-ustrojowego; 1.2 Szeroki zakres przedmiotowy działania Komisji i jej zespołów problemowych (wynikający z przepisów ustawy, regulaminu i uchwał); 1.3 Prawną możliwość wnoszenia pod obrady spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, których rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego; (...) 4. Ustawowy zakres zadań Komisji jest dalece szerszy niż zakres zbiorowych stosunków pracy i dotyczy istotnych obszarów życia politycznego i społeczno-gospodarczego kraju. Odpowiednio prowadzony dialog w Trójstronnej Komisji stanowi jeden z podstawowych warunków uspołecznienia sprawowania władzy. (...) 5. Debata publiczna w Trójstronnej Komisji powinna być oparta o specjalistyczną wiedzę ekspercką. Pozwoli to na wypracowanie lepszych rozwiązań oraz zwiększy zakres ich akceptacji przez partnerów społecznych. W tym kontekście istotne znaczenie ma funkcjonowanie zespołów problemowych Trójstronnej Komisji. Dyskutowanie na ich forum spraw publicznych na wczesnym etapie procesu legislacyjnego umożliwia łatwiejsze osiągnięcie porozumienia wokół proponowanych rozwiązań na etapie prac parlamentarnych. 6. W interesie rządu jest by jego przedstawiciele nakłaniali przedstawicieli stron pracowników i pracodawców do poszukiwania autonomicznych, kompromisowych rozwiązań w stosunkach pracy. 7. Wiarygodność Komisji Trójstronnej wynika m.in. z rzeczywistej i przejrzystej dla społeczeństwa reprezentatywności partnerów społecznych uczestniczących w Komisji. Dlatego konieczne jest określenie precyzyjnych zasad uzyskiwania statusu organizacji reprezentatywnej, które nie budzą w praktyce prawnych wątpliwości oraz stworzenie reguł okresowego weryfikowania tej reprezentatywności. 8. Rząd za istotne uznaje, aby partnerzy społeczni biorący udział w pracach Komisji byli zdolni do efektywnego wspierania tych rozwiązań, co do których, w Komisji uzyska-

no kompromis, w tym do przekonywania do nich swego bezpośredniego zaplecza społecznego i organizacyjnego”⁵⁹.

Tak więc w dokumencie podkreśla się potrzebę „uspołecznienia władzy” za pośrednictwem zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego i partnerstwa, pod czym rozumie się możliwość debatowania przez Komisję „spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, których rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego” i, co szczególnie ważne, dyskusowanie na jej forum spraw „na wczesnym etapie procesu legislacyjnego”. Stawiany jest przy tym warunek w postaci wpływania przez partnerów społecznych na ich „bezpośrednie zaplecze społeczne i organizacyjne” w imię realizacji rozwiązań kompromisowo zawartych w ramach Komisji. W przypadku „kontinuum dialogu społecznego” jest to usytuowanie Komisji na poziomie między debatą (regularnymi debatami z przedstawicielami grup interesu nad zagadnieniami wymagającymi decyzji administracyjnych), a konsensusem przed decyzyjnym (wspólnym wypracowaniem i projektowaniem rozwiązań kwestii problemowych. Potencjalnie silna możliwość wpływu na kształt decyzji).

2.7.3. Podjęcie inicjatywy „Paktu dla Pracy i Rozwoju”

Idea „Paktu dla Pracy i Rozwoju” była związana przede wszystkim z misją modernizacyjną, podjętą przez Jerzego Hausnera, ale także złą bieżącą sytuacją gospodarczą i jego ambicją nadania gospodarce wysokiej dynamiki rozwojowej. Notowano spadek gospodarczy, rosnące bezrobocie, marazm społeczny, apatię, brak społecznego zaufania do działań władz. Rodziła się niewiara w procedury demokratyczne: *to było takie kręcenie się w kółko i to był pomysł na przerwanie kręcenia się w kółko* (wypowiedź jednego z bliskich współpracowników Hausnera).

Na szerokie plany modernizacyjne i na ówczesną sytuację gospodarczą nakładało się ograniczenie w postaci złożonej sytuacji politycznej, która powodowała, że bardzo trudno byłoby przeprowadzić przez parlament spójny pakiet reform, całościowy, systemowy projekt zmian gospodarczych i społecznych. Przy tym przeszkody w przeprowadzeniu systemowej reformy tkwiły także w samym rządzie, w pewnej indolencji ministerstw. Przewodniczący Trójstronnej Komisji dał zresztą wyraz swemu zaniepokojeniu brakiem systemowej polityki rządu – oficjalnie wypowiedział się w 2002 r., że pierwsze półtora roku rządu koalicji SLD–PSL było w dużym stopniu zmarnowane. W tej sytuacji przyjął on założenie, że Komisja może być miejscem pracy nad najważniejszymi sprawami dla państwa. A oto zdanie zwierzchnika ministra Jerzego Hausnera o rozpoczęciu prac nad Paktem modernizacyj-

⁵⁹ Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.

nym: Na początku 2003 r. (nasza) 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 (osiągnie się w niej) 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, proeksportowej orientacji, wsparcia 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 wynegocjowano by 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.

Przewodniczący Komisji Trójstronnej zdecydował się więc na podjęcie inicjatywy, aby to Trójstronna Komisja przyjęła w formie Paktu społecznego program rozwiązań szeregu podstawowych kwestii ekonomicznych i społecznych. W centrum tego projektu mieściła się reforma finansów publicznych. Architekturę reformy opracował Jerzy Hausner, zaś partnerom społecznym miały być otwarte liczne pola negocjacyjne, które jednak nie mogły naruszyć architektoniki projektowanego paktu. Wysoki urzędnik i współpracownik Hausnera tak przedstawiał ten projekt: *w zamyśle (ministra Hausnera) było, że Trójstronna Komisja może być w wielu obszarach, w sferze polityki społeczno-gospodarczej niezależnym podmiotem spokojnej pracy. Elity polityczne nie potrafią się porozumieć, jest gorączka, rozedrganie, awanturnictwo i brak możliwości spójnych działań. Natomiast naturalnym polem (dla porozumienia) jest Komisja, która ma zaplecze instytucjonalne.*

Z rozmów, które przeprowadziłem u progu podjęcia inicjatywy Paktu z Jerzym Hausnerem wynikało, że przygotował razem ze współpracownikami racjonalny plan modernizacji społeczno-gospodarczej Polski i liczył, że ogólny schemat zostanie zaakceptowany przez organizacje partnerów społecznych, także opozycyjnych politycznie wobec rządu („Solidarność”). Sam Jerzy Hausner sytuował się na pozycji polityka gospodarczego, jednak nie prowadzącego politycznej gry, lecz realizującego zadanie modernizacji kraju. Wiarygodność tej pozycji była umocniona przez wspomnianą przede mną, nonkonformistyczną publiczną krytykę własnego rządu, któremu słusznie zarzucał bierność.

Mimo wcześniejszej krytyki koncepcji powołania w 1994 r. Trójstronnej Komisji, w 2001 r. Jerzy Hausner podjął rolę przewodniczącego Komisji. Była to już jednak instytucja pod wieloma względami odmienna w porów-

naniu ze stanem wyjściowym. Po pierwsze, obecna była silna reprezentacja przedsiębiorców prywatnych, a jedną z nich (PKPP, późniejszy Lewiatan) kierowała osoba o dużym doświadczeniu politycznym (pełniła w przeszłości rolę ministra) i wiedzy ekonomicznej. W organizacji obejmującej przedsiębiorstwa publiczne (KPP), była także reprezentacja prywatnego biznesu. Komisja miała umocowanie w ustawie, która racjonalizowała jej funkcjonowanie. Kwestią niepokojącą Hausnera była obecność trójstronnych zespołów branżowych, które mogły, z racji siły działających w nich związków zawodowych, eksternalizować koszty i blokować restrukturyzację. W związku z tym planował początkowo włączenie zespołów do Trójstronnej Komisji, okazało się jednak, że opór wobec takiej propozycji był tak duży, że porzeczano na ustaleniu regulaminów działania zespołów i nadano im pozycję „działających przy Komisji Trójstronnej”. W tej sytuacji przewodniczący zakładał, że nie będą zagrażały procesowi modernizacji. Można sądzić, że Jerzy Hausner, autor spójnego i racjonalnie zamyślonego planu, a przy tym bardzo doświadczony nauczyciel akademicki, miał nadzieję, że będzie w stanie zaapelować do racjonalności liderów organizacji partnerów społecznych, nakłonić do wzięcia przez nich w nawias politycznych i ideologicznych uwikłań i w imię interesu Polski, podjąć trud modernizacji gospodarki. Należy przyznać, że swoisty przewodnik metodyczny o dialogu (*Zasady dialogu społecznego*) był opracowaniem bardzo dobrym, mogącym, według mnie, kształtować postawy w duchu aksjologii dialogu i kompromisu.

2.7.4. Falstart „Paktu dla Pracy i Rozwoju” i podjęcie inicjatywy „Porozumienia”⁶⁰

Nie będę omawiał szczegółów projektu Paktu, zaznaczę tylko, że zawierał koncepcję społecznej gospodarki rynkowej z akcentem położonym na rynku i prywatyzacji, ograniczeniu etatyzmu lecz przy założeniu solidnej instytucjonalnej kontroli procesu modernizacji. Projekt Paktu zaproponowany przez przewodniczącego Komisji został przekazany partnerom społecznym i stał się przedmiotem dyskusji na wyjazdowym posiedzeniu Komisji. Dokument przygotowany podczas tego posiedzenia był wypadkową preferencji projektodawcy i interesów poszczególnych partnerów społecznych. Uczestnik narady tak ją scharakteryzował: *negocjacje początkowe przypominały zamykanie negocjacji, dyskutowano na temat każdego sformułowania. W paru momentach pojawiło się już wówczas napięcie o konkretne sformułowania w tym bazowym dokumencie. Chodziło o etykietowanie, wartościowanie pewnych sformułowań, nadawanie im pewnego charakteru oceniającego. Np. przy punkcie dotyczącym prywatyzacji związki zawodowe dążyły*

⁶⁰ Ten podrozdział został zacytowany z niewielkimi modyfikacjami (patrz; J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit., s. 190–195).

do zapisu, że prywatyzacja musi zabezpieczać interesy pracownicze, nie być wbrew nim. Chciano dać pewne ramy negocjacyjne: prywatyzacja, która nie zabezpiecza tych interesów nie może być przedmiotem rozmów.

Już podczas rozmów prowadzonych w trakcie wyjazdowego spotkania zaznaczyły się postawy, które okazały się względnie trwałe. Przewodniczący „Solidarności” traktował inicjatywę jako „podpórkę” dla rządu i wyrażał swoje obawy, że rząd będzie dyskutował ten pakt politycznie. Powoływał się na nieudane wcześniejsze prace nad Kodeksem pracy i złe doświadczenia z wzajemną lojalnością wobec siebie związków zawodowych (przypominał porozumienie OPZZ i PKPP [późniejszy Lewiatan] w czasie, gdy „Solidarność” manifestowała przeciwko nowelizacji Kodeksu pracy).

Z kolei przewodniczący OPZZ wyrażał pogląd sceptyczny odnośnie sukcesu negocjacji. Zdaniem uczestnika spotkania, to właśnie przewodniczący OPZZ wprowadzał do wstępnej umowy warunki ograniczające, żeby można zawsze było powiedzieć – np. mamy mówić tylko o takiej prywatyzacji, która broni praw pracowniczych a nie o innej.

Wśród pracodawców panowała postawa przychylna wobec negocjacji, zarazem pojawiały się z ich strony sugestie, by odnieść się w negocjacjach do interesów grup przez nie reprezentowanych: rzemiosło chciało obradować o sektorze MSP i rzemiośle. KPP – problem restrukturyzacji „starych sektorów” przemysłu i usług publicznych. PKPP i BCC podkreślały konieczność prac nad Kodeksem pracy i systemem podatkowym. Było to naturalne – przewodniczący organizacji, przystępując do tak ważnych negocjacji musieli mieć argumenty dla własnych gremiów i elektoratów, że podejmując trud pracy nad Paktem nie zaniedbują interesu organizacji.

Mimo wymienionych wątpliwości wszyscy uczestnicy podpisali dokument, mówiący o rozpoczęciu prac nad Paktem. Okazało się jednak, że przewodniczący „Solidarności” spotkał się w Komisji Krajowej z niezwykle ostrą krytyką za wspieranie rządu lewicowego, w wyniku czego musiał wycofać swój podpis ze zgody na podjęcie prac nad Paktem. Podczas posiedzenia Trójstronnej Komisji, na którym nastąpiło wycofanie zgody, jeden z liderów „Solidarności” powiedział mi, że przyczyn wycofania poparcia był brak ze strony rządowej deklaracji, jaką cenę będzie gotowa zapłacić związkom zawodowym za ewentualne ustępstwa (jak miało miejsce podczas negocjacji Paktu o przedsiębiorstwie państwowym, gdy ustalono udziały majątkowe w zamian za zgodę na prywatyzację). Realizacja Paktu musiała bowiem oznaczać pewne wyrzeczenia ze strony świata pracy na rzecz przyszłych korzyści, jakie miała dla wszystkich grup społecznych przynieść modernizacja i prosperity gospodarki.

Wycofanie się „Solidarności” oznaczało odrzucenie koncepcji pracy nad „Paktem dla Pracy i Rozwoju”. Zarazem związek mocno akcentował, iż chce uczestniczyć w dialogu społecznym i w negocjacjach jednak nie

w ramach Paktu zaproponowanego przez rząd. Po ok. dwóch miesiącach, w maju 2003 r., udało się uratować prace nad Paktem pod zaakceptowanym przez „Solidarność” warunkiem, że przy takiej samej, mniej więcej, treści będzie nosił nazwę „Porozumienia dotyczącego węzłowych zagadnień polityki społeczno-gospodarczej” (propozycja była wniesiona przez BCC). Będę więc określał ten projekt jako „Porozumienie 2003”. Ten semantyczny zabieg pozwolił zaakceptować gremiom kierowniczym związku rozpoczęcie negocjacji, bowiem nie będą one niosły takiego ładunku legitymizacji lewicowego rządu, jak „Pakt”. Zakres problemowy był nieco zawężony, jednak obejmował nadal niezwykle szerokie spektrum spraw: 1) zwiększenia zakresu swobody działalności gospodarczej; 2) naprawy finansów publicznych; 3) sposobów obniżenia obciążeń z tytułu podatków dochodowych, w celu zwiększenia popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego; 4) zasad prywatyzacji, która powinna przyczyniać się do kształtowania nowoczesnej struktury gospodarki, do tworzenia efektywnych miejsc pracy oraz będzie uwzględniać interesy pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw; 5) skali, zakresu i sposobu udzielania pomocy przez państwo (pomoc publiczna) przedsiębiorcom; 6) zakresu urynkowienia usług publicznych; 7) mechanizmu kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej, usług publicznych oraz w sektorze przedsiębiorstw; 8) prawa pracy, w tym roli układów zbiorowych pracy oraz przepisów regulujących zawieranie umów na czas nieokreślony i określony.

2.7.5. Postawy elit organizacji partnerów społecznych

Miałem w tym okresie okazję prowadzić rozmowy z liderami związków zawodowych o źródłach utrudnień w podjęciu prac nad Paktem. W rozmowach w „Solidarności” pojawiał się silny wątek braku zaufania do strony lewicowej. O problemie kapitału społecznego i zaufania piszę w dalszej części rozdziału, tu jednak muszę poruszyć wątek rzutujący na tryb prowadzenia prac nad Porozumieniem. Przed wszystkim mówiono mi, że za Hausnerem i, być może, bez jego wiedzy, ukrywają się układy, które dzierżą władzę rzeczywistą. W kręgach „Solidarności” było wówczas na porządku dnia postrzeganie lewicowej (postkomunistycznej) strony sceny politycznej jako przetykanej ukrytymi wielopiętrowymi „układami”, których głęboko ukryte najniższe piętra prowadziły via dawnych funkcjonariuszy UB i KGB do Moskwy (wciąż żywa była pamięć o „moskiewskich tęczkach”, które zahamowały w 1996 r. karierę polityka lewicy Józefa Oleksego). Obok tego ideologicznego argumentu pojawiał się argument uzasadniony faktami, mianowicie oportunistyczne działania ze strony polityków strony lewicowej i wspierającego ich OPZZ w stosunku do „Solidarności”. O przykłady było nietrudno, powyżej zacytowałem jeden z nich, trzeba jednak dodać, że późne lata 90., a także wczesne 2000., to czas bardzo niskiego kapitału pomosto-

wego w polskim ruchu związkowym i wykorzystywaniem każdej okazji do podważania pozycji strony przeciwnej. „Solidarność” pod tym względem ani na jotę nie ustępowała OPZZ.

Z kolei OPZZ i jej ówczesny lider miało zastrzeżenia odnośnie liberalnego charakteru projektu, chociaż jednocześnie sam przewodniczący podchodził z dużą dozą elastyczności do instytucji rynku pracy, skłonny był do zawierania porozumień z organizacjami pracodawców w kierunku urealnienia pewnych zapisów w Kodeksie pracy, aby zbliżyć je do realnych relacji, panujących na rynku. W stosunkach między przewodniczącym Komisji o przewodniczącym OPZZ istniała pewna animozja, ten drugi był przez krótki czas ministrem pracy, był także doświadczonym politykiem i często wchodził w szranki z Jerzym Hausnerem, sugerując, że należałoby ewentualną reformę modernizacyjną prowadzić inaczej. Pod koniec prac nad Porozumieniem przewodniczący OPZZ przejął inicjatywę i opracował we współpracy z niektórymi partnerami społecznymi a bez ingerencji rządu, autonomiczne porozumienie dotyczące regulacji rynku pracy (piszę o tym w dalszej części rozdziału).

Dodam, że strona pracodawców, zwłaszcza PKPP (późniejsza Konfederacja Lewiatan), mocno wspierała ówczesne dążenia Jerzego Hausnera do zawarcia Porozumienia. Odbywały się odrębne narady organizacji pracodawców z poszczególnymi związkami zawodowymi, w czym szczególnie aktywną rolę odgrywała przewodnicząca PKPP – dr Henryka Bochniarz, która często apelowała na spotkaniach Komisji, aby nie zmarnować szansy, jaką dla wszystkich partnerów byłoby zawarcie porozumienia i zdobycie dzięki temu pozycji politycznej przez instytucję jaką reprezentują, czyli Komisję Trójstronną. Taka argumentacja dawała wsparcie Jerzemu Hausnerowi, lecz była trudna do przyjęcia przez opozycyjną „Solidarność”.

Kończąc chcę zwrócić uwagę na okoliczność opisywaną w kategoriach „nowego” instytucjonalizmu przez Mancura Olsona, który kładł nacisk na korzyść i opłacalność związane z pełnieniem ról w grupach różnej wielkości. Pozycja lidera jest zagrożona ze strony jego konkurentów z własnych elit kierowniczych, które w języku dialogu społecznego określano, jak już pisałem, terminem „gremia”. Musi się liczyć także z odbiorem jego zachowań ze strony członków („elektoratu”). Organizacje partnerów społecznych, w których członkostwo jest dobrowolne, dają przewodniczącym wąski margines działań samodzielnych, nie przynoszących korzyści gremiom i elektoratowi lub narzucających im zobowiązania, stanowiące dla nich pewien koszt. W różnych organizacjach partnerów margines swobody przewodniczących, udzielany głównie ze strony gremiów, ale także, chociaż w innym horyzoncie czasowym, ze strony elektoratów był zróżnicowany, co wpływało na możliwość podejmowania tematów transgresyjnych, a nie tylko egzystencjalnych, czyli odpowiadających bieżącym interesom gremiów i elektoratów. Na marginesie przypomnę sytuacje, których byłem świadkiem, gdy wygłaszający

ostrą mowę przeciwko komuś, po chwili poza salą przeproszał go, wyjaśniając, że musiał ze względu na swoje gremia lub/i elektorat.

2.7.6. Tryb prac nad Porozumieniem w 2003 r.

Prace nad Porozumieniem, bardzo intensywne, z licznymi spotkaniami prezydium Trójstronnej Komisji (w tym wielokrotnymi spotkaniami wyjazdowymi). Zatrzymam się przy charakterystyce dialogu, prowadzonego w okresie negocjowania „Porozumienia 2003”. Prace można podzielić na kilka faz. Pierwsza była faza „optymistycznych negocjacji”. Rozpoczęła się wraz z zaproponowanym przez Jerzego Hausnera systematycznym podzieleniem problematyki na domeny poszczególnych zespołów problemowych i rozpoczęcie wstępnego dyskutowania zagadnień w celu identyfikacji tych z nich, które rokują nadzieję na osiągnięcie porozumienia, tych, które głęboko dzielą partnerów i takich które nadziei nie rokują. Powstały precyzyjne spisy problemów „mapa drogowa” negocjacji. Wyniki prac zespołów były często poddawane ocenie podczas spotkań prezydium Trójstronnej Komisji, zwykle wyjazdowych.

Udawało się krok po kroku dochodzić do porozumienia w niektórych zagadnieniach i gromadzić zasób spraw wynegocjowanych, składających się na dorobek „Porozumienia 2003”. Wraz z kolejnymi negocjacjami w zespołach i zebraniach prezydium okazywało się, że zagadnienia istotne, przełomowe, takie, które pozwoliłyby mówić o sukcesie Porozumienia, leżą poza możliwością osiągnięcia kompromisu.

Rosnący zakres spraw ważnych, które przesunięto do kategorii nierozwiązywalnych, spowodował przesilenie. Ostatnią próbą przełamania impasu było zwołanie zebrania połączonych zespołów problemowych wraz z przewodniczącymi organizacji partnerów społecznych i Jerzym Hausnerem. Przewodniczący jednego z tych zespołów, po kilku miesiącach nieudanych rokowań na temat spraw kontrowersyjnych, jednak dających się, jego zdaniem rozwiązać, uznał, że przyczyną braku porozumienia jest zbyt słabe umocowanie osób delegowanych przez poszczególne organizacje do prac tych zespołów. W trakcie bardzo długiego zebrania okazało się jednak, że różnice sięgają głębiej. Doszło także wówczas do charakterystycznej kontrowersji między liderami OPZZ a „Solidarności”. Lider OPZZ zaproponował pewne istotne ustępstwo jego centrali związkowej wobec postulatów pracodawców, w zamian za ważne ustępstwo pracodawców, natomiast lider „Solidarności” stwierdził, że nie uważa takiego kompromisu za korzystny dla klasy pracowniczej, zwłaszcza, że trudno przewidzieć, czy kompromis zostanie w przyszłości dotrzymany.

Od tego zderzenia nastąpił okres schyłkowy prac nad „Porozumieniem 2003” oraz podział na organizacje gotowe w ówczesnych warunkach do podjęcia ryzyka kompromisu, bowiem żywiły pewne kwantum zaufania

do rządu i siebie nawzajem. W trakcie negocjowania „Porozumienia 2003” pewne zaufanie (pragmatyczne, a nie uogólnione) łączyło stronę rządową, organizacje pracodawców i OPZZ, natomiast „Solidarność” raczej dystansowała się od tej konfiguracji, zaś Forum Związków Zawodowych balansowało między stronami. W tym też okresie nasilały się naciski ze strony organizacji pracodawców, w pierwszym rządzie PKPP na to, żeby zawrzeć porozumienie. Negocjacje trwały długo, pojawiło się oczekiwanie elit organizacji na zakończenie sukcesem prac. Podobne dążenia deklarowała strona rządowa przy rosnącym oporze „Solidarność”. Ona z kolei przyjmowała konsekwentnie postawę popierania dialogu i negocjacji lecz w ramach inżynierii drobnych kroków, załatwiania konkretnych, bieżących spraw pracowniczych w poszczególnych Zespołach problemowych Trójstronnej Komisji. Zaznaczała się też odmienna perspektywa wobec prawa niż OPZZ. OPZZ deklarowało przekonanie, że wynegocjowane z pracodawcami kompromisowe prawo będzie przestrzegane i w przyszłości, natomiast „Solidarność” pod tym względem była znacznie bardziej sceptyczna, obawiała się, że kompromis może być nietrwały: te zapisy prawa, które będą korzystne dla pracodawców, zostaną utrwalone, zaś zapisy korzystne dla pracowników – zostaną znowelizowane na korzyść pracodawców. Podkreślam jednak, że w szeregu spraw szczegółowych, w których nie były wymagane cofnięcia przywilejów pracowniczych, „Solidarność” podejmowała negocjacje i prowadziła je z dużym zaangażowaniem i profesjonalnie. Stanowisko „Solidarność” było dyktowane nie tylko względami walki politycznej, bowiem w przeszłości odczuła skutki zachowań oportunistycznych ze strony rządu (a także innych partnerów).

Mimo tych ograniczeń, udało się Komisji dojść do kilku stosunkowo ważnych porozumień, w tym porozumień płacowych. To wciąż podsycalo nadzieję na kompromis w innych sprawach. Wiadomo było, że zamysł wielkiego porozumienia, porozumienia przełomowego, nie dojdzie do skutku, natomiast nie było kwestią rozstrzygniętą, czy nastąpi porozumienie w większej czy w mniejszej liczbie zagadnień, jaki więc będzie ostatecznie bilans negocjowania „Porozumienia 2003”.

Należy dodać, że wicepremier Jerzy Hausner już w drugiej połowie 2003 r., gdy nastąpiło wspomniane przesilenie w pracach Komisji, doszedł do wniosku, że ani reforma finansów publicznych ani ambitny projekt modernizacji kraju nie dokona się w Trójstronnej Komisji i należy tworzyć odmiennie ramy instytucjonalne dla tych modernizacyjnych zamierzeń. Została przygotowana „Zielona księga” – ambitny, wielowątkowy raport opracowany w ówczesnym ministerstwie gospodarki i pracy (MGPiPS), poświęcony reformie finansów publicznych. Rząd zainicjował debatę w 5 grupach eksperckich, do których zaprosił fachowców m.in. z organizacji partnerów społecznych oraz z instytucji „obdarzonych autorytetem” w tym uczel-

ni wyższych i innych środowisk, jednak konsultacja miała się toczyć poza TK⁶¹ – związki zawodowe tej propozycji nie przyjęły. W opracowaniu towarzyszącym „Zielonej księdze” zapisano, że „zainicjowanie przez rząd ogólnonarodowej debaty nie ma na celu osłabienia i ograniczenia kompetencji organów konstytucyjnych, ani ustawowych procedur uzgodnień z partnerami społecznymi. Projekty ustaw przygotowane na podstawie wniosków z debaty zostaną przedstawione Komisji Trójstronnej, a następnie skierowane do parlamentu. Celem debaty jest natomiast wypracowanie takich rozwiązań, które będą społecznie zrozumiałe i uzasadnione”⁶². Było to więc przyznaniem przez stronę rządową, że próba opracowania planu reformy finansów publicznych wewnątrz struktur Komisji nie powiodła się. Wicepremier Hausner rozpoczął także intensywne prace nad Narodowym Planem Rozwoju 2007–2013, które toczyły się całkowicie poza Komisją, w szerokich środowiskach akademickich oraz w różnych środowiskach reprezentujących społeczności lokalne. W tekście Narodowego Planu Rozwoju Jerzy Hausner jednoznacznie wyraził swoje rozczarowanie działalnością Trójstronnej Komisji: „Dialog społeczny nazbyt często stał się fasadą, za którą ukrywa się korporatystyczna walka o grupowe interesy. Przy czym promowane są interesy tylko wybranych, najsilniejszych i politycznie wpływowych grup. Państwo zamiast być arbitrem staje się stroną tych sporów. W tej sytuacji konieczne jest rozwijanie otwartego dialogu obywatelskiego zapewniającego możliwość wyrażania swych dążeń i racji także grupom dotychczas izolowanym. Debata nad NPR 2007–2013 była dobrym tego przykładem”⁶³. W późniejszym okresie prof. Hausner przyjął interpretację dwukierunkową: dialog społeczny spełnia ważne funkcje, lecz w skali mikro i mezo, natomiast nie jest urządzeniem społecznym przydatnym do rozwiązywania problemów natury ogólnej, zwłaszcza związanych z modernizacją gospodarki.

2.7.7. Schyłek prac nad Porozumieniem w 2003 r.

Negocjacje były utrudnione z powodu pogarszającej się sytuacji części klasy pracowniczej (zwłaszcza zatrudnionej w tradycyjnych, schyłkowych działach gospodarki). To było przyczyną podjęcia przez „Solidarność” akcji protestacyjnych, które toczyły się równoległe do negocjacji w Komisji Trójstronnej a nawet przerwały na pewien czas te negocjacje. Możliwości mobilizacji społecznego protestu przez „Solidarność” były jednak ograniczone, zaangażowało się w nie mniej pracowników, niż oczekiwali organizatorzy.

⁶¹ *Raport. Racjonalizacja wydatków publicznych. Zielona księga*, MGPIPS, Warszawa, październik 2003.

⁶² Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, Rada Ministrów, Warszawa, październik 2003.

⁶³ Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013, przyjęty przez Radę Ministrów 6.09.2005.

Chcę dodać, że w klimacie, który powstał w Komisji, lider „Solidarności” z góry zapowiedział strajk i wyjaśnił jego powody.

Przewodniczący Trójstronnej Komisji wskazał na „Solidarność” jako organizację, która w największym stopniu odpowiada za niepowodzenie negocjacji. Jej liderzy kilkakrotnie, przy różnych okazjach, wskazywali na źródła swoich niechęci do zawierania Paktu z rządem. Można je sprowadzić do jednego: brak dostatecznego zaufania. W tym kontekście powróciły pod koniec 2003 r. trzy typy pretensji wobec rządu. Po pierwsze, liderzy „Solidarności” uważali, że rząd nie zawsze zachowuje się *fair* wobec związków zawodowych. Powoływali się w tym przypadku na propozycje ministerstwa finansów opodatkowania zysków związków zawodowych pochodzących z działalności gospodarczej. Propozycje tę wprawdzie zawieszono, jednak przewodniczący „Solidarności” powiedział na posiedzeniu w grudniu 2003 r., że rząd zawiesza nad związkami zagrożenie „jakby dając do zrozumienia, jak nie będziecie grzeczni to topór spadnie”. Ten argument nie był wówczas podejmowany przez innych przewodniczących związków (OPZZ oświadczyło, że należące do niej związki nie mają żadnych zysków do opodatkowania). Poważniejszy był drugi zarzut, o którym już pisaliśmy. Otóż liderzy „Solidarności” nie mieli zaufania do rządu, gdyż uważali, że rząd nie kontroluje sytuacji w kraju, jest manipulowany przez nieformalne „układy”, że przedłożenia legislacyjne, sygnowane przez rząd były manipulowane przez grupy interesu, które szkodziły polskiej klasie pracowniczej. Wyszowano także trzeci argument, że rząd wybrał politykę liberalną i reprezentuje interesy pracodawców a nie pracobiorców. Wskazywano w związku z tym na pozorną tylko lewicowość rządu. Zarzut, iż w kraju rządzą ukryte układy stał się potem motywem kampanii wyborczej Prawa i Sprawiedliwości.

Na początku grudnia 2003 r. odbyło się plenarne posiedzenie Trójstronnej Komisji, na którym przewodniczący Komisji oficjalnie ogłosił z jednej strony niemożność zawarcia Paktu dla Pracy i Rozwoju, z drugiej wskazał, że udało się osiągnąć szereg wspólnych uzgodnień: ustalono więc wskaźniki wzrostu wynagrodzeń, niektóre rozwiązania z zakresu prawa pracy, ustalono wspólne stanowisko odnośnie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy o pracowniczych programach emerytalnych i o indywidualnych kontaktach emerytalnych, ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych, a także ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. We wszystkich tych sprawach rząd przedstawił parlamentowi propozycje w pełni uzgodnione z partnerami społecznymi w Komisji Trójstronnej. Jak powiedział wicepremier Jerzy Hausner podczas tego posiedzenia *jest to dorobek niemały i powinien zostać doceniony, ale z drugiej strony pole uzgodnień jest znacznie węższe niż wyznaczone u przodu negocjacji.*

2.7.8. Dialog autonomiczny: porozumienie autonomiczne (grudzień 2004 r.)

Pod wpływem niesatysfakcjonujących rezultatów negocjacji Porozumienia, organizacje pracodawców i dwa związki zawodowe – OPZZ i Forum (bez „Solidarności”) rozpoczęły w listopadzie 2003 r. rozmowy na temat dwustronnego porozumienia, które zostało zawarte w grudniu 2003 r. a podpisane 23 grudnia. W ostatniej chwili od porozumienia odstąpił związek zawodowy Forum (był to czas strajków związku kolejarzy, którzy należeli do Forum). Centralnym punktem porozumienia były zmiany w regulacji umów na czas określony, problem nowelizacji ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, zasad wyłaniania mediatorów, zasady mówiącej, że pensja pracowników najemnych winna być wypłacana wcześniej, niż pensje menedżerów i inne.

Przewodniczący OPZZ następująco relacjonował mi dochodzenie do autonomicznego porozumienia. Wypowiedź wskazuje m.in. na wzrost wzajemnego zaufania niektórych partnerów społecznych: *na spotkaniach szefów (organizacji) rozstrzygano, a potem była czarna robota. Ja wziąłem dużą część tej roboty na siebie, bo to pozwala siedzieć w temacie bardzo silnie (...). To jest dużo pracy, ale przez to mam większą wiedzę. Ja pisałem (warianty – J.G.) i rozsyłałem pocztą elektroniczną. Przychodziły uwagi – to co jest niebieskie jest do wyrzucenia, co czerwone do dodania (...). Myśmy się dorobili tutaj dobrego klimatu, takiego zaufania. (...) To był pewien proces, myśmy tego zaufania nabierali do siebie po tym przypadku z tymi układami zbiorowymi pracy (złamanie przez pracodawców ustalenia z OPZZ odnośnie trybu rozwiązania problemu układów zbiorowych i wcześniejsze zaskarżenie przez nich przepisu do Trybunału Konstytucyjnego – J.G.). Ja podejrzewam, że drugie takie zdarzenie, jeśli nic się nie zmieni, już nie będzie miało miejsca, żeby oni poszli do Trybunału. My się możemy kłócić, my się możemy nie zgadzać, ale jeśli powiemy sobie, że coś jest uzgodnione w taki sposób to nie ma już między nami wątpliwości, że obojętnie kto by to nie robił, robi to rzetelnie, że nie będzie się tu starał przeinaczyć, tego, cośmy uzgodnili.*

Ustalenia te zostały skrytykowane przez „Solidarność”, która przeprowadziła na ten temat szeroką kampanię informacyjną wśród załóg zakładów pracy. Polegała ona na rozesłaniu dwóch dokumentów: jednym była kopia tekstu porozumienia, sygnowanego przez OPZZ, a drugim kopia listu kierownictwa PKPP do swoich członków, w którym Konfederacja wskazuje, że w negocjacjach zwyciężyła strona pracodawców.

W latach 2003–2005 dialog autonomiczny napotykał bariery, nie doprowadził więc do oczekiwanych rezultatów. Mimo tych przeszkód, kilka czynników działało na rzecz utrwalenia się praktyki dialogowania autonomicznego. Szereg okoliczności, powstających w trakcie negocjacji a stymulowanych przez

ministra Hausnera, zaczęło skłaniać partnerów społecznych do spotykania się i szukania uzgodnień bez udziału strony rządowej. Hausner, kilkakrotnie oficjalnie składał partnerom propozycję, że jeśli uzgodnią stanowisko, to strona rządowa starać się będzie spełnić ich postulaty (oczywiście przy pewnych zastrzeżeniach: nie mogą być naruszone normy prawa krajowego lub normy europejskie oraz porozumienie nie może być zawarte kosztem strony trzeciej, np. konsumentów lub kosztem budżetu państwa). Partnerzy stawiali zarzuty, że wicepremier pozostawia im zbyt mało czasu na wypracowanie wspólnego stanowiska a problem w zbyt dużym stopniu dzielił związki i pracodawców, niezależnie jednak od tego, czy zarzut pod adresem wicepremiera był sprawiedliwy⁶⁴, tworzył on klimat dla negocjacji autonomicznych. W przekonaniu piszącego te słowa, Jerzy Hausner miał na uwadze nie tylko pragmatyczne cele, lecz także tworzenie wspólnej platformy społecznej, na kształt rozwiązania hiszpańskiego. Zdaniem wysokiego urzędnika rządowego, gdyby partnerzy umieli się porozumieć, to strona rządowa zaakceptowała by ich propozycje. W takiej sytuacji mogłyby powstać u nas załączki modelu obecnego wówczas w tych krajach europejskich, w którym regułą jest, iż partnerzy społeczni sami wypracowują stanowiska i przedstawiają je rządowi.

2.7.9. Kapitał społeczny w działalności Trójstronnej Komisji

Na wstępie chcę się zastrzec, że moja wiedza była w miarę pogłębiona tylko w okresie mojej obserwacji uczestniczącej, a więc w dekadzie lat 2003–2013. Jak więc pod tym względem zaufania miała się rzecz w tych latach? Sytuacja była niejednoznaczna. Były wyraźne osiągnięcia w czasach „hausnerowskich” (2003–2005). Wzrosły wówczas zasoby kapitału społecznego, lecz jednocześnie były bardzo duże i trudne do eliminacji deficyty zaufania. Ich główną osią był podział na organizacje partnerów bliskie stronie rządowej i opozycyjne wobec niej. Niemniej, jak sądzę, w tym okresie podniósł się poziom zaufania także między stronami podzielonymi konfliktem politycznym. Tu kwestią kluczową okazała się rzetelność w informowaniu i dotrzymywanie przez stronę rządową zobowiązań właśnie w zakresie pewnych zobowiązań wobec lokalnych postulatów strony opozycyjnej (oczywiście nie mogło być mowy o takim działaniu strony opozycyjnej, która wzmacniałaby politycznie stronę rządową).

W dużym skrócie sytuację tę można ująć następująco: zewnętrzne okoliczności (częste wyjazdy na dwudniowe debaty) doprowadziły do tego, że partnerzy musieli się stosunkowo dobrze poznać, nauczyli się też ze sobą rozmawiać i negocjować. Kolejne okoliczności, w pewnym stopniu prowo-

⁶⁴ Pod koniec 2003 r. partnerzy dostali propozycję, by porozumieli się w ciągu około miesiąca, uznano to za czas nazbyt krótki, gdy jednak sami partnerzy podjęli negocjacje autonomiczne, niewiele więcej czasu potrzebowali na dojście do porozumienia.

kowane przez przewodniczącego Komisji, doprowadziły do tego, że zaczęli ze sobą prowadzić dialog autonomiczny i zawierać w jego ramach porozumienia w kwestiach, które można nazwać lokalnymi. Niestety z różnych powodów nie doszło do kompromisu oraz pełnego porozumienia wszystkich stron w układzie autonomicznym i siłą rzeczy nie doszło do korzystania przez partnerów z owoców takiego porozumienia. Dalsze losy dialogu autonomicznego, a zwłaszcza osiągnięcia roku 2009, dowodzą, że rozpoczęte w czasach Hausnera praktyki dały w Polsce dojrzały dialog autonomiczny.

Jakie były źródła zmniejszania deficytu kapitału społecznego? Chcę postawić mało oryginalną tezę, że instytucja Trójstronnej Komisji wpływała na ewolucję postaw, przede wszystkim jej uczestnicy dokonali powolnych zmian definicji sytuacji, tworzyli, w żmudnym procesie, nowe definicje sytuacji, które właśnie umożliwiały zaufanie w znaczeniu nadanym przez Coleman (oczekiwania, że zostaną dotrzymanywane zobowiązania).

Kluczowym czynnikiem, rozszerzającym zakres zaufania była rosnąca gotowość do wsłuchania się w rację drugiej strony. W tym przypadku pragmatyczny wymiar kompromisu został wzbogacony o pewien poziom zaufania pomostowego – partnerzy zaczynają traktować niektóre argumenty drugiej strony jako dawane w dobrej wierze w imię znalezienia kompromisu. W ramach dostępnych metod badawczych bardzo trudno wyrokować jednoznacznie w tej złożonej materii, mogą się jedynie opierać na wypowiedziach poszczególnych reprezentantów stron, notowanych w dłuższym okresie, oraz w ich zachowaniach. Zawiązywały się koalicje w kontekście wybranych problemów, kładzionych „na stole” przez przewodniczącego. Wielokrotnie spotkałem się z ocenami, że poglądy partnerów zasiadających z drugiej strony stołu zmieniły się (mówili tak liderzy niektórych związków o niektórych liderach organizacji pracodawców). Oczywiście były to wypowiedzi formułowane każdorazowo w odmiennej konfiguracji partnerów i w odmiennym kontekście, jednak niewątpliwie miałem do czynienia ze zmianami opinii, dokonywanej przez rozmówców. Te zmiany były zresztą deklarowane przez samych partnerów. Schemat był zazwyczaj następujący: związkowcy mówili: „uważaliśmy ich za lobbystów wyrażających jedynie interesy korporacji i konsekwentnych zwolenników ideologii neoliberalnej, obecnie nasze opinie nie są tak jednoznaczne”; przedstawiciele pracodawców: „uważaliśmy ich za niezdolnych do przyjęcia argumentacji ekonomicznej »roszczeniowców«, jednak w tej a tej sprawie gotowi byli pójść na kompromis”. Jednym z przedmiotów kontrowersji była ewentualna gotowość stron do podjęcia decyzji, która była postrzegana przez drugą stronę jako niezgodna z wyobrażeniem o bieżących interesach własnego „gremium” czy własnego „elektoratu” reprezentantów drugiej strony. Początkowo uważano, że taka rezygnacja ze sztywnej obrony pozycji przez partnerów z drugiej strony jest niemożliwa, okazywało się niekiedy, że jednak była możliwa.

Kilka razy zanotowałem rubaszną ocenę ze strony któregoś z liderów związków zawodowych o którejś z osób liderujących organizacjom pracodawców – „ma »jaja«”, w takim właśnie sensie, że odstępuje od sztywnej obrony racji własnej strony - każdorazowo rzecz tyczyła właśnie gotowości do podjęcia decyzji ocenianych jako niekonformistyczna w kontekście wyobrażanego interesu drugiej strony; tak niekiedy oceniali związkowcy stronę pracodawców i vice versa.

Należy jednak podkreślić, że takie postawy były możliwe w klimacie stworzonym przez Jerzego Hausnera, który sam manifestował od czasu do czasu elastyczność. Zdarzało się, że związki zawodowe, sprzymierzone z jego rządem działały wbrew jego intencjom. Taka gra w otwarte – do pewnego stopnia – karty była – z tego co widziałem – nie do powtórzenia przy innych przewodniczących Trójstronnej Komisji w latach mojej obserwacji uczestniczącej (2003–2013). Zwracam tu uwagę na specyficzną relację niektórych liderów wobec własnych organizacji, które wynikały z ich osobistego autorytetu wewnątrz własnych organizacji.

Zmienił się wyraźnie ton wypowiedzi oficjalnych pod adresem partnerów społecznych. Mamy zapisane wypowiedzi z 2002 r., gdy nastąpiło podczas jednej z konferencji prawdziwe zderzenie strony związkowej, specjalistów z zakresu polityki społecznej i reprezentantów przedsiębiorców. Język, jakiego wówczas publicznie używano, zarzuty, jakie były wzajemnie formułowane pod adresem partnerów od stołu dialogu brzmiałyby w latach 2005 czy w 2009 zdecydowanie dysonansowo. Podkreślić jednak muszę, że ta uwaga nie odnosi się do wypowiedzi o politykach i polityce. Tu język partnerów, zwłaszcza w odniesieniu do przeciwnych obozów politycznych, nie tylko pozostał ostry, lecz zbrutalizował się. Nie chcę tych obserwacji przenosić na poziom relacji teoretycznych (mógłbym odwołać się zwłaszcza do schematów Mancura Olsona), mam zbyt nikły grunt empiryczny, mogę jedynie zdać relację.

Z kolei źródłem braku zaufania między stronami dialogu były wprost i pośrednio formułowane ostrzeżenia pod adresem związków zawodowych ze strony organizacji pracodawców, a także rządu, iż status związków zawodowych w zakładach pracy może zostać zmieniony. Tak odczytywano niefortunne polecenia rządu, skierowane do przedsiębiorstw państwowych w 2003 r., by obliczyły one koszt utrzymania w zakładach związków zawodowych, o czym natychmiast dowiedziały się organizacje związkowe. To spowodowało, że liderzy związkowi odczuwali brak stabilizacji pozycji ich organizacji, czuli się niejako szantażowani – wejdziecie w ostry spór z pracodawcami i z rządem to zostaną podcięte korzenie waszej egzystencji. Stąd duże wyczulenie związków na kwestie opodatkowania wpływów ze składek, z dochodów z działalności gospodarczej itd. Każdy taki sygnał był odbierany jako zapowiedź zamachu na status związków zawodowych i w niektórych

przypadkach (nie zawsze) potęgował poczucie, że strona rządowa i strona pracodawców są połączone strategicznym sojuszem antyzwiązkowym.

Tak więc zasób kapitału społecznego wyraźnie się zwiększył w okresie przewodniczenia przez Jerzego Hausnera, wciąż jednak jego poziom nie był wysoki. Brało się to, moim zdaniem, przede wszystkim z nierównowagi stron: obiektywnej i subiektywnej. Obiektywnej, gdyż sytuacja kraju, dziedzictwo historyczne, uwarunkowania zewnętrzne i panujące orientacje ideologiczne powodowały, że społeczne strony dialogu były wyraźnie niesymetryczne. Ten brak równowagi był dodatkowo potęgowany w omawianym okresie przez czynnik subiektywny, którym była nieumiejętność czy raczej niemożność pragmatycznego łączenia swoich zasobów przez organizacje związkowe. Oto wypowiedź urzędnika: *związki zawodowe miały poczucie, że nie mają siły przebicia w konfrontacji z pracodawcami, związki od szeregu lat mają poczucie, że ich pozycja jest osłabiana, że tracą wpływy, że wszystkie projekty porozumień, generalnie rzecz biorąc, w ostatecznej instancji skazują związki na cofnięcie się. Jeśli nawet coś związki otrzymują, to, ich zdaniem, za wyższą cenę, niż sami płacą: „wymiana nie jest ekwiwalentna”*.

2.7.10. Podsumowanie dialogu społecznego w okresie hausnerowskim

Wartości, którymi Jerzy Hausner wzbogacił polski dialog społeczny

Wymienię kluczowe wartości, kojarzone z dorobkiem Jerzego Hausnera: rzetelność, odpowiedzialność, sprawczość, szacunek i stanowczość. Nie chcę przez to powiedzieć, że działalność innych obserwowanych przeze mnie przewodniczących Komisji nie nosiła tych cech, jednak zostały one spotęgowane w okresie pełnienia przez profesora Hausnera funkcji wicepremiera. Mógł on wówczas zażądać od danego ministra pełnej informacji, mógł też wpłynąć na decyzję rządu lub wypełnić zobowiązanie wydając polecenie podległemu urzędnikowi. To powodowało, że ukształtował się wysoki poziom oczekiwań ze strony partnerów społecznych, a że szefowie organizacji partnerów zmieniali się znacznie rzadziej niż ministrowie pełniący funkcje przewodniczących TK i RDS, szefowie ci oczekiwali od ministrów sprostanienia wymaganiom, które spełniał wobec nich Hausner.

1. **Rzetelna informacja.** Na pierwszym miejscu wymienić należy częste przekazywanie partnerom społecznym dokładnych danych społeczno-ekonomicznych, które w debetowanym w TK przedmiocie posiadała strona rządowa. Patrząc z dzisiejszego punktu widzenia, mimo zwiększającej się dostępności informacji, którą dysponuje władza publiczna, mimo częstego przedstawiania prezentacji podczas plenarnych posiedzeń TK lub RDS, partnerzy społeczni podkreślają do teraz, że tylko w czasach przewodniczenia Komisją przez Jerzego Hausnera mieli dostęp nie tylko do wszystkich wymaganych

informacji, lecz także przygotowywano na ich życzenie informacje pogłębiące, wymagające dodatkowych obliczeń.

2. **Odpowiedzialność.** Jerzy Hausner dbał o to, żeby budować klimat zaufania w pracach Komisji bardzo uważając, aby wypełniać zobowiązania, których się podejmował. Bardzo dbał o to, aby nie można było zarzucić mu lekceważenia pod tym względem partnerów, sam z kolei starał się budować klimat presji na wypełnianie zobowiązań, jeśli zostały podjęte. Dotyczyło to głównie informacji o działaniach, które miały podejmować organizacje.

3. **Sprawczość.** Jerzy Hausner nie tylko przyjmował zobowiązania wobec partnerów, ale też podejmował decyzje w obszarze swoich kompetencji. Realizował też działania w odniesieniu do najbardziej głośniejszych i trudnych przypadków, związanych z restrukturyzacją i prywatyzacją, a nawet pewnymi grupami zawodowymi. Czynił to w dużym stopniu skutecznie, co nie znaczy, że zawsze mógł osiągnąć oczekiwany rezultat. Partnerzy społeczni mieli jednak zawsze uzasadnione poczucie, że angażuje się on autentycznie.

4. **Szacunek.** Profesor Hausner niezmiennie manifestował szacunek wobec uczestników dialogu. Przede wszystkim miał czas na debatowanie w ramach Komisji i poza wyjątkowymi sytuacjami, sam starał się prowadzić posiedzenia. Starał się zachować równy dystans w stosunku do poszczególnych organizacji. Udawało mu się zachowywać neutralną uprzejmość, gdy był krytykowany, nawet gdy te krytyki były nie w pełni *fair*, co zdarzało się przewodniczącemu jednej z organizacji związkowych.

5. **Stanowczość.** Celem prac Hausnera było uzyskanie poparcia planu modernizacji. Zgadzał się za cenę poparcia zasad planu na dość daleko posunięte ustępstwa w szczegółach. Z drugiej strony był zdecydowany bronić pryncypiów planu, gdy zaś okazało się, że byłyby one naruszone, wycofał plan z agendy Trójstronnej Komisji i ulokował debatę w innych instytucjach. Przypomnę, że umiał to przeprowadzić nie naruszając godności partnerów, co więcej, zaprosił organizacje pracodawców i organizacje związkowe do uczestnictwa w pracach tych czy innych instytucjach (związki tego zaproszenia nie przyjęły).

Jerzy Hausner był wytrawnym politykiem, prowadzącym różnorodne gry na szachownicy społeczno-ekonomicznej. Sama idea Paktu była z jego strony elementem skomplikowanej gry, jaki prowadził z przestrzeni politycznej w imię przełamania inercji ówczesnej klasy politycznej. Charakter gry miały także jego publiczne krytyki własnego rządu a następnie doprowadzenie do sytuacji, w której on sam stał się ministrem kilku kluczowych resortów, co wzmocniło w ostatnim okresie działania rządu SLD jego pozycję modernizatora gospodarki. Z rzeczy drobnych wspomnę, że znał on silne i słabe strony partnerów społecznych. Aranżował niekiedy w TK wygodne dla swojej polityki modernizacyjnej sytuacje, które miały cechy manipulowania – np. wie-

dząc z wysokim stopniem prawdopodobieństwa, że partnerzy społeczni nie będą w stanie wynegocjować w swoim gronie pewnego rozwiązania, dawał im gwarancję, że ich rozwiązanie zostanie przez niego przeforsowane na poziomie rządu, jeśli w stosunkowo krótkim czasie dojdą wszyscy do uzgodnienia stanowiska. Jeśli nie – zostanie przyjęte rozwiązanie proponowane przez stronę rządową. W moim przekonaniu Jerzy Hausner nie prowadził gier w imię prywaty, nie był nierzetelny.

Niespełnione nadzieje na zawarcie Paktu

Jerzy Hausner podjął swoisty eksperyment, starając się dokonać reformy przy wykorzystaniu Trójstronnej Komisji. Jak już pisałem, Komisja, powołana zgodnie z ustawą z lipca 2001 r., była istotnie inna od Komisji działającej zgodnie z Uchwałą Rady Ministrów w latach 1994–2001. Okazało się natomiast, że podziały wewnątrz ruchu związkowego pozostały głębokie. Ponadto „Solidarność” miała za sobą okres wielkich, transgresyjnych reform rządu Akcji Wyborczej Solidarność (AWS), za który zapłaciła bardzo wysoką cenę w postaci utraty dużej części społecznego poparcia. O dalszym „upuście krwi” nie mogło być mowy, zwłaszcza że rząd formowała koalicja lewicowa, która w wyborach w 2001 r. pokonała Akcję Wyborczą Solidarności. W jednej z rozmów z liderem regionalnym „Solidarności”, usłyszeliśmy krytykę SLD – *mogli nas nie niszczyć do końca, moglibyśmy zacząć tworzyć model dwupartyjny, oni jednak zdecydowali się nas rozjechać*. Niezależnie od tego, na ile była to realistyczna wizja, taki resentyment nie wróżył dobrze ewentualnej współpracy „Solidarności” z rządem kierowanym przez SLD. Ponadto w podejmowaniu decyzji w „Solidarności” dominację miał szczebel średni struktur organizacyjnych, zawsze bardziej skłonny do radykalizmu.

Projekty Jerzego Hausnera miały charakter transgresyjny i zakładały raczej ograniczenia zasobów polskiego *welfare state* niż zwiększenia transferów socjalnych, niewiele więc mógł zaproponować związkom zawodowym. Podczas rozmów inicjujących negocjowanie „Paktu dla Pracy i Rozwoju” propozycja była zaproszeniem do stworzenia instytucji omijającej rząd (mezorządu), której koalicjanci (związki zawodowe i organizacje pracodawców), dzięki uczestnictwu w projektowaniu i realizowaniu reform, mieli wpływ na kierunek modernizacji. Propozycja Jerzego Hausnera, skierowana do przewodniczących organizacji partnerów społecznych podczas wyjazdowego prezydium Komisji była zachęcająca i wszyscy zgodzili się ją podpisać. Okazało się, że ta wymiana, wymagająca od związków zawodowych aktualnego wkładu w imię przyszłych korzyści została uznana za nieekwiwalentną przez Komisję Krajową „Solidarności”.

Obecnie projekt Paktu, podjęty przez profesora Hausnera, może się wydawać mało realny, jednak na przełomie roku 2002 i 2003 istniało pewne prawdopodobieństwo powodzenia, musiałyby jednak zostać przełamana ba-

riera nieufności między Jerzym Hausnerem a elitą „Solidarności”, zarówno co do czystości politycznych intencji ministra i rządu, jak i realności planu modernizacyjnego, do czego nie doszło, zwłaszcza odnośnie intencji rządu.

2.8. Dialog społeczny w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i LPR (2005–2007)⁶⁵

Ideowa platforma PiS zawierała dychotomiczną wizję społeczeństwa, wyodrębniającą z jednej strony frakcję ukształtowaną w okresie autorytarnego socjalizmu, konserwującą zarówno instytucjonalne, jak polityczne i kulturowe wzory z przeszłości oraz frakcję odrzucającą dawne wzory i gotową budować nową Polskę, która przerwie trajektorię zależności ścieżkowej, osadzonej genetycznie w głębokim PRL i ideologii komunistycznej. Osią, wokół której grupował się wsteczny układ byli ludzie byłego komunistycznego aparatu władzy i Urzędu Bezpieczeństwa, którzy w momencie załamania poprzedniego reżimu dokonali konwersji swojego kapitału politycznego na kapitał ekonomiczny. Według ideologii dominującej w PiS wiele wskazywało, że przynajmniej część organizacji partnerów społecznych ulegała, aktualnie lub potencjalnie, wpływow postkomunistycznych układów. Ten ideologiczny fundament tylko w ograniczonym stopniu rzutował na działalność koalicyjnego rządu (utworzonego w 2006 r.) obejmującego poza PiS także Samoobronę i Ligę Polskich Rodzin. „Mniejszościowy rząd PiS, funkcjonujący od listopada 2005 r. do pierwszych dni maja 2006 r., nie przykładał większej wagi do współpracy z Komisją. Ówczesny premier, Kazimierz Marcinkiewicz, wyznaczył na stanowisko przewodniczącego Komisji osobę, stosunkowo słabą politycznie – ministra pracy i polityki społecznej Krzysztofa Michałkiewicza”⁶⁶. Po utworzeniu rządu koalicyjnego (PiS, Samoobrona, LPR) przewodniczenie TK objęła minister Anna Kalata, reprezentująca Samoobronę. Partia Leppera była formacją pod względem ideologicznym egalitarną i przyciągała intelektualistów o orientacji głęboko lewicowej (współpracował przez pewien czas z partią Leppera profesor z SGPiS/SGH Józef Balcerek). LPR rozwijał ideologię reprodukcją wzory Narodowej Demokracji i miała charakter narodowo-konserwatywny. Cechą tego rządu było pozostawienie ekonomicznych polityk sektorowych w rękach ekonomistów o orientacji liberalnej, Zyta Gilowska, prowadząca politykę gospodarczą była określana jako „Balcerowicz w spódnicy”.

W okresie rządów tej koalicji Trójstronna Komisja została faktycznie zmarginalizowana, chociaż działała, odbywały się stosunkowo regularnie

⁶⁵ Por. z J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce*, op. cit, s. 203–204.

⁶⁶ M. Olejnik, *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych w latach 2001–2011. Funkcjonowanie i analiza skuteczności*, [w:] *Inercja czy rozwój dialogu społecznego w Polsce? Generalia i detale*, Związek Pracodawców Polska Miedz, Lubin 2012.

zebrania prezydium i plenum, działały Zespoły problemowe. Piszę o zmarginalizowaniu, bowiem minister Anna Kalata podobnie jak inni politycy z Samoobrony, miała bardzo ograniczone wpływy w rządzie.

Równocześnie PiS deklarował chęć zawarcia paktu społecznego, angażował grupę wybitnych znawców zagadnienia dialogu społecznego z IPiSS z czołowym znawcą prawa pracy, profesorem Jerzym Wratnym na czele. Jerzy Wratny opowiadał o trybie pracy, proponowanym przez polityków PiS. Mieli oni małe rozeznanie w problematyce dialogu społecznego i mieli własną wizję harmonizacji interesów społecznych (o czym poniżej). Byli zwolennikami idei dialogu (co było efektem wpływów „Solidarności”), byli zdeterminowani, aby zawrzeć pakt społeczny, który pozwoliłby na rozwiązanie ważnych problemów społeczno-ekonomicznych. Zwrócono się więc do specjalistów, aby ci przygotowali koncepcję paktu, a także przygotowali projekty aktów prawnych, które pozwolą wprowadzić pakt w życie. Problem polegał na tym, że zleceniodawca nie miał jasno sprecyzowanych preferencji, jedynie zarys ogólnych kierunków, i jak wynikało ze słów Jerzego Wratnego, oczekiwał właśnie od Instytutu Pracy określenia wskazania kluczowych problemów stosunków pracy w Polsce i propozycji ich rozwiązania. Zespół z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych podjął się zadania opracowania koncepcji paktu. W sensie formalnym można tę koncepcję do wcześniej tworzonych projektów paktów w ramach związków zawodowych (21 postulatów OPZZ) czy projektu koncepcji paktu, zarysowanego przez Jerzego Hausnera. Projekt zawierał część społeczną („założenia umowy społecznej w zakresie polityki rodzinnej” Bożeny Balcerzak-Paradowskiej) i ekonomicznej („założenia umowy społecznej w zakresie tworzenia miejsc pracy” Mieczysława Kabaja), a także określenie charakteru prawnego takiej umowy i zaprojektowanie struktury jej zapisów (Jerzy Wratny). Opracowanie zawierało także doświadczenia polskie i zagraniczne w dziedzinie umów społecznych (Jerzy Wratny oraz Monika Latos-Miłkowska⁶⁷).

Opracowanie pod redakcją Jerzego Wratnego, opublikowane przez Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, trafiło pod obrady Trójstronnej Komisji i zostało skrytykowane przez stronę pracodawców. Nie zgodzili się oni przede wszystkim z propozycjami profesora Kabaja, oświadczyli, że nie będą oni traktowali ich jako wstępu do debaty. Nie wnikając w szczegóły, realizacją tych propozycji zbliżyłyby polską gospodarkę do modelu koordynowanej gospodarki rynkowej w stopniu większym, niż proponował Jerzy Hausner, podczas gdy pracodawcy zwracali się ku liberalnej gospodarce rynkowej. Wraz z tą krytyką członkowie Komisji odrzucili także inne propozycje, zawarte w opracowaniu Instytutu. Z rozmów i obserwacji wynikało, że znajomość

⁶⁷ *Umowa społeczna. Gospodarka–Praca–Rodzina–Dialog*, IPiSS, ekspertyza, J. Wratny (red.) Warszawa 2006.

tego tekstu była niewielka. Zdaniem przedstawicieli organizacji partnerów społecznych to oni właśnie powinni opracować problemy wymagające rozwiązania. Powstał więc impas, który przewyciężyć miał zespół rządowy⁶⁸. Miał on, korzystając ze wskazówek Trójstronnej Komisji, opracować operacjonalizację paktu. A więc najpierw Komisja i jej Zespoły problemowe miały dokonać selekcji ważnych problemów, te miały zostać opracowane przez odpowiednie zespoły i w procesie kolejnych ucierań miał powstać projekt paktu społecznego. Było oczywiste, że minister pracy, tak słabo umocowana w rządzie, nie jest w stanie zorganizować zespołu wysokich urzędników rządowych, którzy będą pracować nad operacjonalizacją problemów paktu. Powołano więc Rządowy Zespół do Spraw Umowy Społecznej kierowany nominalnie przez premiera a faktycznie przez wiceprzewodniczącego zespołu, Stanisława Szweda. W skład zespołu weszli wiceministrowie z najważniejszych ministerstw (m.in., gospodarki, finansów, skarbu). Zespoły problemowe TK przygotowywały kilka obszarów i nastąpił długi okres prac zespołu rządowego. Pojawiające się wyniki nie w pełni satysfakcjonowały partnerów, aktywność około-paktowa traciła dynamikę i do końca rządów tej koalicji (stosunkowo krótkich) nie doszło do opracowania założeń Paktu.

Obok tego kierunku prac nad Paktem pojawił się drugi, który może wyjaśniać niespieszność tych prac. Ten z kolei wiązał się z programem polityczno-społecznym PiS. Otóż po objęciu funkcji premiera przez prezesa PiS, do „Solidarności” została skierowana propozycja, aby zawrzeć pakt społeczny nie ze wszystkimi partnerami społecznymi, lecz wyłącznie z „Solidarnością”. Elita przywódcza „Solidarności” była bardzo blisko ideologicznie PiS-owi i personalnie była związana z Lechem Kaczyńskim. Współkierował on „Solidarnością” w latach 1990–1991 i pozostawił po sobie bardzo dobrą pamięć (w odróżnieniu od Lecha Wałęsy, którego nie pamiętano dobrze z racji mocnego wsparcia udzielonego elicie reformatorskiej z Leszkiem Balcerowiczem oraz instrumentalnym traktowaniem związku w jego grach politycznych). Ideologia PiS wyrastała w dużym stopniu z ideowego nurtu „Solidarności”. Wszystkie te względy przemawiały za podpisaniem separatystycznego paktu. Mimo to „Solidarność” nie zgodziła się na podpisanie takiego paktu, o czym wiedzieli przewodniczący innych organizacji i doceniali to. Gdyby bowiem „Solidarność” przystała na tę propozycję i taki pakt zostałby zawarty, to jest

⁶⁸ Uchwała 29 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 27 marca 2006 r. w sprawie umowy społecznej „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog”. „Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych uznaje za zasadne podjęcie działań nad przygotowaniem projektu umowy społecznej „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog”. Jedyne bowiem w drodze dialogu można wypracować kompleksowe rozwiązania trudnych problemów gospodarczych i społecznych Polski oraz osiągnąć takie cele, jak wysoki wzrost gospodarczy, tworzenie nowych miejsc pracy i radykalny spadek bezrobocia oraz rozwój rodziny i społeczeństwa obywatelskiego”.

pewne, że pozostałe związki zawodowe nie przyłączyły by się do niego i Trójstronna Komisja mogłaby przejść w stan uśpienia.

Podczas prac TK pod kierownictwem minister Kalaty wątkiem wciąż powracającym był fakt, że nie była ona w stanie, pomimo wielu prób, doprowadzić do tego, żeby z Komisją spotkała się minister finansów, a również inni ministrowie z PiS omijali Komisję. To wówczas wśród partnerów, pamiętających okres przewodniczenia Jerzego Hausnera, pojawiała się propozycja, aby ponownie na czele Komisji stanął polityk, którego określano mianem „decyzyjnego”. Takie oczekiwanie, formułowane w formie mniej lub bardziej kategorycznej, było w późniejszym okresie częste. Dodam odnosząc się do okresu późniejszego, że nasiliło się ono, gdy w okresie rządów koalicji Platformy i PSL przewodniczący Komisji, wicepremier Waldemar Pawlak, nie był w stanie uzyskać zgody rządu (jak uważano – ministra Jacka Rostowskiego) na podniesienie wynegocjowanej wspólnie przez stronę związków zawodowych i organizacji pracodawców podwyżki płacy minimalnej. To, oczywiście, wzmocniło „mit Hausnera”.

2.9. Dialog społeczny w okresie władzy koalicji kierowanej przez Platformę Obywatelską

Jak już pisałem, instytucjonalny układ polskiego kapitalizmu nabrał trwałe cech kapitalizmu patchworkowego, którego osnowa była wątła i łączyła różne modele, między którymi w praktyce nie istniała koordynacja. Ta forma gospodarki rynkowej miała tendencje do staczania się ku słabo regulowanej gospodarce zdominowanej przez rynek, jednak dalekiej od modelu liberalnego, który opiera się na fundamencie państwa prawa, podczas gdy patchwork symbolizuje woluntarystyczny pluralizm ze słabą osnową regulacyjną, niską koordynacją i komplementarnością.

Formalnie dialog społeczny w trójkącie „praca – kapitał – administracja” istniał w segmencie przedsiębiorstw sektora publicznego i części sektora dużej własności zagranicznej, chociaż miał pewien (ograniczony) wpływ na całą gospodarkę. W rezultacie dialogowi społecznemu przypadała rola umiarkowanie instrumentalna, bowiem nie było ani warunków ani woli ze strony segmentu politycznego, aby nadać instytucji dialogu społecznego i organizacjom partnerów społecznych funkcji ustrojowej, np. na kształt „systemu gandawskiego” (*Ghent system*). Po odejściu z funkcji przewodniczącego przez Jerzego Hausnera nie pojawił się też w żadnym rządzie plan ewentualnego wykorzystania instytucji dialogu społecznego do realizacji celów transgresyjnych. Instytucja była okazjonalnie wykorzystywana, miała też swoje apogeum podczas kryzysu 2008+, jednak poza tym momentem pozostawała jako urządzenie społeczno-ekonomiczne potencjalnie potrzebne w czasach kryzysu.

Wybiegając w przyszłość, której w tej części monografii nie omawiam, związki zawodowe w 2013 r. rozpoczęły batalię o nadanie dialogowi społecznemu większej roli w stanowieniu prawa w naszym kraju, zakończoną nową ustawą o dialogu społecznym i powołaniu nowej instytucji: Rady Dialogu Społecznego i Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego⁶⁹.

Było kwestią otwartą, czy i w jakim zakresie związki zawodowe zachowały w okresie rządów PO–PSL władzę negatywną, mogąca zablokować politykę rządu (*veto power*). Ważną z punktu widzenia dialogu społecznego cechą rządu PO–PSL było to, że po raz pierwszy rząd nie był wspierany przez żaden związek zawodowy. Ten dystans w stosunku do związków zawodowych wywołał obawy organizacji związkowych, zwłaszcza „Solidarności”, której przywódcy postrzegali PO jako partię radykalnie liberalną.

Nowy rząd, wbrew tym obawom, podobnie jak każdy z rządów wcześniejszych, składał deklaracje autotelicznego, a nie instrumentalnego traktowania instytucji dialogu i delegował do Komisji Trójstronnej kierowników kluczowych resortów gospodarczych i społecznych. Kierowanie Komisją powierzył partii koalicyjnej, początkowo minister pracy, Jolancie Fedak, potem Waldemarowi Pawlakowi. To niejako w punkcie startu powodowało, że polityk pełniący rolę kierowniczą w dialogu będzie miał mniejsze możliwości wprowadzania w życie ewentualnych ustaleń, niż gdyby należał do partii dominującej.

2.9.1. Dyskusja z premierem Tuskiem jako wskaźnik kondycji polskiego dialogu społecznego

Omówienie sytuacji dialogu społecznego w pierwszym okresie rządów Platformy Obywatelskiej – Polskiego Stronnictwa Ludowego ograniczę do przedstawienia kluczowego dla tego okresu spotkania premiera Donalda Tuska z partnerami społecznymi. Uważam, że podczas tego spotkania, w którym uczestniczyłem, jak w soczewce skupiły się wszystkie charakterystyczne cechy dialogu społecznego w okresie sprzed kryzysu 2008+, który jest punktem granicznym między II a III częścią naszej monografii. Autonomiczna debata z okresu styczeń–marzec 2009 r. nadała okresowo odmienne cechy dialogowi społecznemu⁷⁰.

Głównym przedmiotem spotkania prezydium w listopadzie 2008 r. była reforma systemu emerytur pomostowych. Spotkanie odbywało się w okresie, gdy odpowiednia ustawa nie została jeszcze uchwalona, chociaż prace nad nią w Komisji Sejmowej już się zakończyły.

⁶⁹ Prawny aspekt funkcjonowania RDS jest przedmiotem rozdziału autorstwa Barbary Surdykowskiej w III części monografii „Geneza i funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego. Aspekt prawny”.

⁷⁰ W niniejszej książce temat ten podejmuje J. Czarzasty w rozdziale „Autonomiczny pakiet antykryzysowy z 2009 r. i jego implikacje”.

Strona związkowa odczuwała wysoki dyskomfort, bowiem nie wszystkie jej postulaty, dotyczące emerytur, zostały uwzględnione przez rząd. „Uzysk” strony związkowej był wcale niemały, niewykluczone że nieco większy, niż wcześniej planowała strona rządowa. Tym niemniej pozostało kilka kwestii, co do których związki zawodowe miały nadzieję na ich przeforsowanie w trakcie prac Komisji Sejmowej. Ponadto pojawiły się, jak zazwyczaj w takich sytuacjach, kwestie prestiżowe, które zmuszały przedstawicieli stron do manifestacyjnej aktywności ze względu na oczekiwania ze strony gremiów decyzyjnych i elektoratów.

W tej sytuacji strona związkowa wysunęła dwie kwestie: po pierwsze, ostrzegła rząd przed grożącym protestem grup zawodowych, po drugie, zarzuciła stronie rządowej całkowite pominięcie ich propozycji w trakcie prac Komisji Sejmowej.

W pierwszej sprawie liderzy związkowi mocno akcentowali istnienie wysokiego poziomu niezadowolenia społecznego, mówili o zbliżającym się nieuchronnie „dużym konflikcie społecznym”. Ton wypowiedzi części liderów był alarmistyczny, mówili, że należy szybko podjąć kolejną turę negocjacji ustawy o emeryturach pomostowych (wstrzymując proces legislacyjny), bo bez tego wzrośnie ryzyko społecznych niepokojów. Przy tym liderzy związków nie stosowali wprost argumentu *veto power* czy „siły odstraszałającej”, nie grozili, że ich organizacje podejmą akcję strajkową, lecz wskazywali na społeczne nastroje w grupach pracowniczych, zagrożonych skutkami reformy emerytalnej (głównie wskazywali na sytuację w środowisku kolejarzy).

Jeśli chodzi o parlament, liderzy związkowi krytykowali stronę rządową, że ta nie dopuściła przedstawicieli związków do prac podkomisji, do kluczowego ogniwa procesu legislacyjnego i tym samym utrudniała prowadzenie obrony praw pracowniczych przy tworzeniu podstaw ustawy. Następnie zarzucano stronie rządowej, że wprawdzie przedstawiciele związków zawodowych zostali dopuszczeni do prac samej komisji sejmowej, brali udział w wielogodzinnej debacie, podczas której przekonywali posłów do przyjęcia poprawek diskutowanych i ustalonych w TK, jednak gdy doszło do głosowania, posłowie koalicji rządowej wystąpili blokiem przeciwko i żaden z postulatów związkowych nie został uwzględniony.

Jeden z liderów związkowych powiązał aktywność związkowych ekspertów w Sejmie z czynnymi akcjami protestacyjnymi mówiąc, że akcje, szykowane przez pewne grupy zawodowe, zostały wstrzymane właśnie dlatego, że związek liczył na uwzględnienie postulatów pracowniczych w trakcie prac w Sejmie.

Pracodawcy przyjęli postawę negatywną wobec stanowiska związków zawodowych. Przede wszystkim wytknęli liderom związkowym, że ci w trakcie prac zespołów posiłkowali się nie tylko ekspertami, lecz także przedstawicielami zainteresowanych grup zawodowych, że negocjacje trwały bardzo długo i wiele postulatów związkowych zostało uwzględnionych.

Strona rządowa z kolei odniosła się do stanowiska związkowców w sposób, który nieomal w czystej postaci odwzorował jedne z najniższych stopni „kontinuum dialogu społecznego” w propozycji Jacka Sroki, mianowicie regularny *briefing* (w znaczeniu zasięgnięcia opinii) i ograniczone konsultacje, często nie przynoszące rezultatów w postaci pożądaných decyzji.

Rozpoczną od stwierdzenia jednego z przedstawicieli rządu, że reprezentatywność związków zawodowych zobowiązuje stronę związkową do podejmowania działań racjonalnie przemyślanych, nie pochopnych (to nie znaczy, że miałyby one być prorządowe). W tej wypowiedzi, jak można było sądzić, chodziło o zwrócenie uwagi na to, że liderzy reprezentatywnych związków zawodowych nie powinni mieć nadmiernych oczekiwań odnośnie wpływow na prace parlamentu, bowiem w Polsce nie ma silnych struktur neokorporacyjnych, z którymi musiałaby się liczyć parlament.

Kluczowa dla omawianego posiedzenia była wypowiedź premiera. Najpierw wyodrębnił wśród propozycji partnerów społecznych te, które rząd może podjąć szybko, następnie te, które są możliwe do rozwiązania, lecz wymagają czasu oraz te, które będą trudne do rozwiązania. Wytyczył tym samym pole do negocjacji, wyraźnie zaznaczając, że rząd odpowiada za polityki sektorowe i nie może poddawać pod negocjacje tych rozwiązań, które uznał za niezbędne do realizacji. Była więc przewidziana przestrzeń negocjacyjna, która, dodam, była wykorzystana w długich pracach Zespołu Komisji, poprzedzających decyzje rządowe. Partnerzy społeczni – związki zawodowe – uzyskiwały w nich znaczne ustępstwa odnośnie grup zawodowych, którym pozostawiono możliwość korzystania z wcześniejszych emerytur.

Następnie premier przedstawił rządową perspektywę partnerstwa społecznego. A więc związki zawodowe, organizacje pracodawców i rząd „są partnerami, chociaż jest to partnerstwo trudne”. Partnerzy powinni rozumieć, że każdy z nich jest uwikłany w swoje konteksty organizacyjne. W implikacji kryło się stwierdzenie, że kontekst istotnie zawęży każdemu uczestnikowi dialogu pole manewru. Po tym wstępie padło kluczowe zdanie, wskazujące, że według premiera związki zawodowe nie mają siły odstraszałającej – „wiecie, jaka jest pora roku, wiecie, jakie są nastroje i wiecie, że nie będzie obecnie protestów, które by były skuteczne w sensie przełomu politycznego”. Rząd przedstawił propozycje i zachęcał partnerów do debaty, jest bowiem skłonny do pewnych modyfikacji swoich polityk sektorowych. Jeśli jednak partnerzy nie przystaną na tę debatę, rząd przeprowadzi swoje społeczne projekty „na własny rachunek”, bez współpracy z partnerami, jednak uwzględniając wszystkie możliwe do uwzględnienia sugestie, wynikające z debat w TK⁷¹.

⁷¹ Zarówno w omawianym wystąpieniu premiera, jak we wcześniejszych wystąpieniach Jerzego Hausnera i w dyskusjach na temat „Paktu dla Pracy i Rozwoju” zawsze był akcentowany ten motyw: nie ma mowy o żadnym szantażu ze strony rządowej, nawet jeśli nie dojdzie do porozumienia z partnerami rząd uwzględni ich propozycje.

Alternatywa została przez premiera przedstawiona następująco: z jednej strony „protesty przykre dla mnie i dla was, ale nieskuteczne i zero wygranej” a z drugiej zgoda na podjęcie dodatkowych negocjacji i gotowość do pewnych ustępstw wobec presji partnerów (kierował tę propozycję do związków zawodowych). Premier podkreślał, że już poczynione ustępstwa w kwestii reformy emerytalnej „nie są wcale łatwe” ani dla niego osobiście i ani dla jego rządu. Przypomniał, że sam działał w związkach, organizował protesty a obecnie zdaje sobie sprawę, z wysokich kosztów, jakie przyszłoby zapłacić rządowi, gdyby związki zorganizowały akcję protestacyjną. Inny wysoki przedstawiciel rządu podjął ten wątek i powiedział, że zdaje sobie sprawę z kosztu politycznego, który wiązałby się z szukaniem przez związki zawodowe oparcia w partiach opozycyjnych (w implikacji krył się wniosek, że dałoby to tym partiom dodatkowy atut w sporach z rządem).

Premier zaproponował partnerom debatę nad kluczowymi problemami, związanymi z reformą finansów publicznych i dodał, że jeśli chociaż część tej filozofii uznaliby za wartą przemyslenia, to on jest gotów oświadczyć mediom, że jest jakieś „światelko”, że „można jeszcze o czymś rozmawiać”, jest jakaś „przestrzeń do rozmów, chociaż zostaliśmy przy swoim zdaniu”. Można więc tak się komunikować, że po tym pozostaje tylko „spalić kukłę” i okupować gmachy publiczne, a można też wspólnie dyskutować, ważyć wzajemne racje – nawet pójść na wino.

Wypowiedź premiera wyraźnie akcentowała, że rząd prowadzi politykę suwerenną w stosunku do związków zawodowych, i że ma świadomość niemożności realnego zawetowania rządowego kierunku realizacji polityk sektorowych przez związki zawodowe. Z drugiej jednak strony konflikt ze związkami, zwłaszcza otwarty, polegający na związkowym zmobilizowaniu grup pracowników do czynnych akcji protestacyjnych, pociągnie za sobą koszty, zarówno odnośnie samych polityk sektorowych (utrudni je), jak koszty polityczne (wzmocni opozycję) i rząd chce zrobić wszystko, aby do tego nie dopuścić, oczywiście w granicach wyżej zarysowanych.

Podczas spotkania był równolegle poruszony przez ministra pracy drugi wątek, mianowicie oferta współpracy przy różnych, podejmowanych przez ministerstwo politykach sektorowych, sięgająca dalej niż tylko konsultowanie projektów rządowych. Minister pracy deklarowała chęć współpracy o charakterze, który zgodnie z „kontinuum decyzyjnym” możemy określić nawet jako „koordynacja przed decyzyjna” (przypomnijmy, w schemacie proponowanym przez Jacka Srokę działanie to było zdefiniowane jako wspólne wypracowanie i projektowanie rozwiązań kwestii problemowych oraz współuczestnictwo w wyborze dróg realizacji projektowanych decyzji). Propozycja minister była podjęta przez partnerów i przy niektórych rozwiązaniach rządowych ich udział był stosunkowo wysoki. Ta oferta ministerstwa nie była wymuszona ani siłą odstraszenia, ani wetowania – polityki te mo-

głyby być projektowane i realizowane bez takiej koordynacji, chociaż, oczywiście ich legitymizacja bardzo wzrosłaby dzięki współpracy ze wszystkimi partnerami społecznymi.

Komentując, to ważne z punktu widzenia tematu naszej monografii posiedzenie dodam, że część partnerów społecznych (zwłaszcza reprezentujących stronę związkową) zapamiętała premierowi i potem często cytowała zdanie, że „rząd i tak zrobi swoje”. Dokładnie taki sam zarzut można było usłyszeć na początku lat 2000. pod adresem Jerzego Hausnera, który podkreślał, że rząd nie może być „zakładnikiem Trójstronnej Komisji”. Trzeba jednak stwierdzić, że w tonie wypowiedzi strony rządowej wyraźnie przejawiał się wątek oferty udziału przy koordynacji polityk sektorowych. Oferta ta przypominała ideę Jerzego Hausnera z czasów negocjowania Paktu dla Pracy i Rozwoju/ Porozumienia 2003.

Nie sposób jednoznacznie orzec, jakie były przesłanki aktualnej oferty. Otwiera się tu wieloczęłonowa alternatywa, która nie jest rozłączna i zapewne na każde z poniższych pytań można odpowiedzieć twierdząco, chociaż z pewnością preferencje są zróżnicowane: czy i w jakim zakresie oferta była wynikiem pewnego potencjału odstraszenia, którym jednak dysponowały związki zawodowe, czy i w jakim zakresie był to wynik chęci zapobieżenia wspieraniu przez związki zawodowe opozycji politycznej, czy i w jakim zakresie było to rezultatem chęci wzmocnienia własnej pozycji i tworzenia społecznego zaplecza, które w przyszłości mogłoby przełożyć się na poparcie wyborcze. Jeden potencjalny człon tej alternatywy nie był brany pod uwagę, mianowicie instytucjonalna zmiana ustrojowa w kierunku rynkowej gospodarki koordynowanej, w której organizacje partnerów społecznych odgrywałyby rolę ustrojową, jak w modelu skandynawskim.

Tę wieloczęłonową alternatywę należy rozważać przez odniesienie do koalicyjnej struktury władzy rządowej. Można w tym kontekście postawić jeszcze jedno pytanie: czy w przypadku aktualnego rządu, koalicjant mniejszościowy, w którego domenie znajdował się dialog społeczny, był zainteresowany wykorzystaniem TK dla wzmocnienia własnej pozycji. Nie znaczy to oczywiście, że miałyby to być polityka przeciwstawna w stosunku do realizowanej przez koalicjanta większościowego. W latach dwutysięcznych tego typu sytuacja wzmocniała, co prawda chwilowo, pozycję partnerów negocjujących „Porozumienie 2003”. Ważnym narzędziem realizacji takiego celu mogła być właśnie współpraca z partnerami społecznymi.

Czy można na podstawie deklaracji premiera i oferty ograniczonej koordynacji ocenić model polskich stosunków przemysłowych? Z jednej strony rząd deklaruje suwerenność wobec partnerów społecznych a polityki sektorowe podlegają kontroli parlamentarnej i nie są koordynowane przez struktury korporacyjne reprezentowane przez partnerów społecznych, są więc podstawy do stwierdzenia, że panował w Polsce model etatystyczny. Z dru-

giej jednak strony partnerzy społeczni, zwłaszcza związki zawodowe, miały pewien potencjał odstraszenia, z którym rząd musiał się liczyć i liczył się, zwłaszcza w kontekście ryzyka wzmocnienia opozycji (partnerzy społeczni mogą podjąć grę z opozycją, co też związki zawodowe uczyniły). Strona rządu jest więc zainteresowana w kontrolowaniu sytuacji za pośrednictwem konsultowania. Proponuję więc określić nasz ówczesny model jako „etatyzm konsultacyjny”, bowiem w wielu sytuacjach rząd podejmował rzeczywiste a nie pozorowane konsultacje, jednak rozstrzygające decyzje mógł podejmować suwerennie i tak czynił. Chcę jednak podkreślić, że relacje między rządem a partnerami społecznymi były płynne, stąd zaznaczyłem w 2009 r. możliwość pojawienia się w modelu polskiego kapitalizmu komponentu neokorporacyjnego. Sugerował to wątek współpracy między opozycyjnym Prawem i Sprawiedliwością i „Solidarnością” w latach 2006–2007, gdy związek dostał propozycję separatystycznego paktu społecznego. Wybiegając w przyszłość można stwierdzić, że to przewidywanie zostało negatywnie zweryfikowane.

Kolejnym komentarzem do debaty z udziałem premiera Tuska warto dodać prowadzone w tamtym okresie wnioski z moich rozmów z politykami i urzędnikami rządowymi, którzy na co dzień mieli do czynienia z Komisją i jej Zespołami problemowymi. Politycy często wskazywali, że dialog jest czułym wskaźnikiem, „barometrem” postaw rozpowszechnionych w środowiskach reprezentowanych przez organizacje partnerów społecznych i jest dobrym forum konsultacji. Problemy, podejmowane przez polityków są często racjonalne, jednak *nie wystarczy, że masz rację, ważne żeby ta racja miała swój czas (...) i dialog jest dla mnie źródłem obserwowania tego właśnie upływu czasu politycznego, społecznego, obserwowania tego w jakim momencie i kiedy z jaką propozycją można się zgłosić. Bez dialogu, w takiej formie w jakiej on istnieje, to jest niemożliwe. Dlatego, że oczywiście można stosować metody (zdobywania informacji), dla jednego polityka to będą metody kontaktu bliskiego z wyborcami, obecność w zakładach pracy, na wiecach, (...) dla jeszcze innego to będą silne odniesienia o charakterze politycznym czyli poruszanie się w kręgu politycznym (...)* (natomiast) *dialog w takiej formie zinstytucjonalizowanej (czego byśmy złego na ten temat nie mówili), jeśli się go traktuje poważnie, jest doskonałym źródłem rozpoznawania symptomów, procesów społecznych, nastrojów, tego, co się w tej chwili dzieje, co jest istotne, (a co ma drugorzędne znaczenie).*

Przy tym dialog dla bezpośredniej realizacji polityki sektorowych nie ma pierwszorzędno znaczenia: *traktowanie instytucji dialogu i demokratycznej instytucji dialogu szczególnie jako miejsca, które ma produkować szybkie, uzgodnione rozwiązania to tylko jakaś część prawdy. (...) W moim przekonaniu sam proces jest również wartością. Nie jest tak, że każdy temat, każdy wątek, każda refleksja, która się pojawia czy ustawa, czy projekt ustawy, który się*

pojawia w Komisji Trójstronnej musi przynieść rezultat w postaci gotowej propozycji i gotowego rozwiązania. W moim przekonaniu, zostaje zawsze wiedza i doświadczenie, nawet jeżeli nie ma takiego rezultatu na dziś i tu wracam do wątku, o którym mówiłem wcześniej, to znaczy do tego obserwowania symptomów, obserwowania procesów społecznych, stanowisk i właśnie takiej świadomej refleksji, co (...) (w danej) sytuacji można zrobić.

Większość wysokich urzędników miała do dialogu podejście umiarkowanie przychylnie, zdarzały się jednak, zwłaszcza podczas rozmów z urzędnikami o długim stażu, wypowiedzi krytyczne. Oto przykłady stanowisk przedstawicieli tej grupy: *Zasada, którą staram się wdrażać w życie, jest uważne wsłuchanie się w stanowiska partnerów w dialogu i (...) proponowanie ewentualnych propozycji i rozwiązań z uwzględnieniem (ich) diagnozy.* To pozwala, zdaniem rozmówcy, zrozumieć także własne ograniczenia, z którymi przystępuje się do negocjacji, pozwala spojrzeć na swoje propozycje z zewnątrz. Część Zespołów problemowych pełni *czasem rolę takiego recenzenta, kamizelki ratunkowej (...).* *Kiedy indziej znów debaty w zespole mogą swoimi propozycjami wspomóc jakieś inne działania.* Praca Zespołów dostarcza często, zdaniem rozmówcy, ważnych inspiracji, które warto poddać refleksji, uporządkować w pewien model, w ramach którego *zalety lub, z innej perspektywy, słabości jakieś konkretnej propozycji będą się tak równoważyć, że powstaje z tego spójna kompozycja (...), która jest do zaakceptowania w całości.*

Zdaniem kilku rozmówców z kręgu urzędniczego, niektórzy przedstawiciele partnerów społecznych są niedostatecznie kompetentni do wypełniania roli konsultacyjnej, natomiast z racji zajmowanej pozycji w TK dochodzą do wniosku, że jednak mają wystarczającą wiedzę, aby zabierać głos w skomplikowanych kwestiach makroekonomicznych, a także prawnych. W rezultacie nie tylko nie pomagają w rozwiązywaniu problemów sektorowych, lecz przeciwnie, mogą w pewnym stopniu utrudniać je, przenosząc do swoich organizacji niekompetentne opinie. Z takiego postawienia sprawy wynikają propozycje ograniczenia konsultowania z partnerami polityk sektorowych a rozwiązaniem najlepszym byłoby zorganizowanie dwustronnej komisji społecznej (w której zasiadałoby wyłącznie przedstawiciele organizacji pracodawców i związków zawodowych). Przy takim rozwiązaniu *rząd opracowuje ekspercki projekt, czy założenia, wysyła do nich, ale oni są tylko jednym z podmiotów opiniujących i tylko opiniujących, bo jednocześnie zawiesza w Internecie i każdy ma prawo złożyć swoją opinię. (...) A oni (przedstawiciele partnerów społecznych) czują się nadal, jako ci, którzy jako jedyni są kompetentni i mają monopol na negocjacje, i oni z rządem chcą wszystko negocjować.*

2.10. Zakończenie części II

Trójstronny dialog społeczny to instytucja solidnie ugruntowana w zachodnioeuropejskich stosunkach przemysłowych. Została zainicjowana w 1919 r. lecz była poprzedzona podejmowanymi przed I wojną światową kilkuletnimi debatami o charakterze trójstronnym, wiązała się z nią ideologia korporacyjna o chrześcijańskim rodowodzie i idee syndykalizmu. Dialog należał zatem do szerokiego nurtu, którego geneza sięgała głębokiego XIX wieku. Jak było zaznaczone poprzednio, instytucja dialogu przeżywała cykliczne procesy wzlotów i upadków, jednak tak długo, jak długo będzie istniała praca podległa, władza w stosunkach pracy będzie wynikała z własności zaś kontekstem stosunków pracy będzie demokratyczny system sprawowania władzy politycznej, instytucja dialogu społecznego będzie najprawdopodobniej trwała w jakiejś formie. W niektórych częściach Europy będzie silniejsza, jak w krajach skandynawskich, w innych słabsza, jak w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, lecz nie zejdzie z agendy stosunków pracy i nie zostanie w Europie zastąpiona na powrót formami konfliktowego pluralizmu i czystą kulturą obrony racji w warunkach ostrej konkurencji. Trzeba jednak podkreślić, że ten optymistyczny dla dialogu społecznego punkt widzenia nie jest jedyny. Obok niego występuje pogląd, którego reprezentantem jest wybitny amerykański politolog, znawca stosunków pracy w Polsce i w krajach EŚW, David Ost. Uważa on, że wraz z kryzysem fordyzmu i osłabieniem związków zawodowych, dialog społeczny przekształca się w urządzenie służące manipulacji ze strony pracodawców i rządów; syntetyzując w formie uproszczonej słowa Osta, dialog społeczny związków zawodowych ze stroną kapitału i rządami jest pozorny, związki zawodowe i świat pracy jedynie na nim tracą, godząc się na kompromisy. W konsekwencji dialog społeczny odejmuje wiarygodność związkom zawodowym i w ogólnym rozrachunku osłabia, a nie wzmacnia, siłę negocjacyjną po stronie pracy. Ost proponuje więc powrót do kultury obrony racji a nie dialogu i kompromisu. Mimo logiki jego argumentacji, jestem przekonany, że rdzeń Europy pozostanie bliższy modelowi koordynowanemu i kulturze dialogu i kompromisu, tak jak kraje anglosaskie pozostaną domeną pluralizmu i kultury dochodzenia racji.

Syntetyzując pierwsze 15 lat Polski wyzwolonej od dyktatury autorytarnego socjalizmu, warto analitycznie wyodrębnić typy partnerstwa społecznego i odpowiadające mu formy dialogu społecznego, jakie pojawiały się w naszym kraju. Podkreślam, że jest to typologia analityczna, bowiem w praktyce społecznej z reguły łączyły się ze sobą w różnych proporcjach.

A. Nasz ład instytucjonalny przeżywał krótki okres **partnerstwa korporacyjnego**, odpowiadającego teorii Schmittera (to partnerstwo ujawniło się w trakcie przygotowania negocjacji Paktu o przedsiębiorstwie i ustaleń samego Paktu). Korporatyzm w tej wersji (nazywany „neokorporatyzmem”

lub korporatyzmem demokratycznym, dla odróżnienia od przedwojennego korporatyzmu faszystowskiego), zakładał względną równowagę sił między kapitałem i pracą, posiadanie przez masowe związki zawodowe wspomnianej władzy negatywnej, zdolnej zablokować działania rządu. W naszych warunkach odpowiada temu, do pewnego stopnia, okres od połowy 1991 r. do rozpoczęcia negocjacji Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w 1992 r. Był to czas licznych czynnych akcji klasy robotniczej, na tyle znaczących, że wymusiły istotną redefinicję polityki prywatyzacyjnej, wcześniej woluntarystycznej. Znacząca rola związków zawodowych była jednak bardzo ograniczona w czasie i wraz z uzyskaniem przez pracowników przedsiębiorstw prywatyzowanych udziałów własnościowych tych przedsiębiorstw, a także innych regulacji łagodzących mechanizmy rynkowe działające na rynku pracy, dyspozycje świata pracy do mobilizacji zanikły.

B. Lata 1994–1996 to czas kierowania Komisją przez Andrzeja Bączkowskiego. Powstała jako instytucja projektowana instrumentalnie dla utrzymania pokoju społecznego w klimacie fali strajków z lat 1991–1992 i obaw elit politycznych, że związki zawodowe dysponują – mimo osłabienia – pewnym zakresem władzy negatywnej i siły odstraszenia. Ta intencja spotykała się jednak z inną, związaną z ideami społecznej samorządności. W rezultacie pierwsze kilkanaście miesięcy działania Komisji były próbą, częściowo udaną, tworzenia **partnerstwa autotelicznego**, związanego z modelem kurońskiego społeczeństwa uczestniczącego, „uwłaszczzonego” w znaczeniu ustrojowym, co odpowiada w polskich warunkach wysokim ideom Sierpnia 1980⁷² i bliskie było idei społeczeństwa obywatelskiego, samorządowo zorganizowanego. Partnerstwo społeczne w tym zamyśle nie miało zastępować demokracji parlamentarnej lecz miało wyznaczony obszar kompetencji odnoszący się do rynku pracy i ograniczania w jego ramach działania mechanizmów rynkowych, jednak pod stałą kontrolą parlamentu. Twórcy pierwszej Komisji uważali, że kontrola jest potrzebna, bowiem ustrój korporacyjny może przybierać postać społecznie nieodpowiedzialną, służyć uzyskiwaniu renty korporacyjnej, czyli przerzucaniu (eksternalizacji) kosztów branżowych grup interesów na społeczeństwo (budżet).

Okres kierowania Komisją przez Andrzeja Bączkowskiego był, pod pewnymi względami, niespełnioną zapowiedzią wprowadzenia takiego modelu koordynacji. W ówczesnych warunkach była to próba niezgodna z liberalnym kierunkiem nadanym krajowi ustawami z jesieni 1989, jednak już mniej niespójna z patchworkowym układem instytucji, kształtującym się bezpośrednio po zawarciu Paktu o przedsiębiorstwie państwowym. Jak pisałem poprzednio, wraz z upływem czasu płynącym od zawarcia Paktu, zaczy-

⁷² J. Strzelecki, „*Filozofia*” *Porozumień Sierpniowych*, „Dwadzieścia Jeden”, nr 7, wiosna 1988.

nał dominować raczej wątek liberalny niż koordynowany, jednak u progu podpisania Paktu i bezpośrednio po podpisaniu, intelektualiści o liberalnej orientacji rozważali z niepokojem perspektywę skierowania gospodarki ku modelowi (bardziej) koordynowanemu niż liberalnemu (Janusz Lewandowski). W tym czasie intelektualiści, których określe terminem „wrażliwych społecznie” uważali, że może powstać polski wariant społecznej gospodarki rynkowej (Tadeusz Kowalik). Na gruncie tych zmian instytucjonalnych ukształtował się jednak model patchworkowy, który Jacek Sroka określił jako „etatyizm, chwiejny korporatyzm”⁷³.

C. Instrumentalne partnerstwo społeczne to sytuacja, gdy instytucja dialogu społecznego służy partnerom społecznym i rządowi do realizacji zadań i kompetencji przypisanych instytucji dialogu (Trójstronnej Komisji, po 2015 r. Radzie Dialogu Społecznego). Zadania Komisji koncentrowały się na sprawach istotnych dla osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego i godzenia interesów pracowników, pracodawców i dobra publicznego, a także na sprawach wynagrodzeń, w tym wzroście wynagrodzeń, projektach ustawy budżetowej, świadczeniach społecznych.

Zadania były określone elastycznie, bowiem artykuł 2 ustawy z lipca 2001 r. mówił w punkcie 1 – „każdej ze stron Komisji przysługuje prawo wniesienia pod obrady Komisji sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego”; w punkcie 2 – „każda ze stron Komisji, również wspólnie z inną stroną Komisji, może zająć stanowisko w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej”; w punkcie 3 – „każda ze stron Komisji może wezwać inną stronę Komisji do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze”.

Partnerstwo było więc instrumentalizowane w celu realizacji partykularnych interesów organizacji, jej gremiów czy samej elity kierującej organizacjami, a w przypadku rządów w celu uzyskania zgody na pewne regulacje. Taki charakter miało partnerstwo społeczne, gdy angażowano je w lobbing branżowy (przemysł farmaceutyczny) czy spór o Otwarte Fundusze Inwestycyjne. Główne batalie toczyły się w parlamencie, jednak Komisję traktowano jako swego rodzaju poligon⁷⁴.

D. Instrumentalno-transgresyjne partnerstwo społeczne. Inną formą partnerstwa społecznego było w sytuacji wykorzystywania go do przeprowadzenia zmian instytucjonalnych. Takie zadanie postawił przed Trójstronną Komisją Jerzy Hausner, jednocześnie oferując – w kategoriach ogólnych

⁷³ J. Sroka, *Stosunki przemysłowe i dialog społeczny w warunkach globalizacji i europeizacji*, [w:] J. Zarzeczny (red.), *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.

⁷⁴ Zwraca na to uwagę Barbara Surdykowska w rozdziale w III części niniejszej monografii „Geneza i funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego. Aspekt prawny”.

– umocowanie ustrojowe partnerstwa społecznego, być może na kształt quasi-rządu, podejmującego misję reformatorską w warunkach impasu politycznego, utrudniającego parlamentowi i rządowi realizację reform. W 2003 r. istniały przesłanki ku takiemu rozwiązaniu (ustawa o trójstronnej Komisji z lipca 2001 r., pojawienie się w Komisji silnej reprezentacji pracodawców prywatnych, dobrze opracowany, racjonalny plan reformy). Były jednak istotne przeszkody: po pierwsze, związki zawodowe preferowały zasadniczo odmienny model kapitalizmu niż pracodawcy, co utrudniało podjęcie wielkiej instytucjonalnej reformy, po drugie, „Solidarność” przeżywała traumę po okresie popierania niedostatecznie popularnych społecznie reform rządu AWS, po trzecie istniał brak zaufania między „Solidarnością” i rządem (a także OPZZ).

E. Uśpione partnerstwo społeczne. W 1989 r. załączkowe partnerstwo społeczne, prowadzone w Komisji Porozumiewawczej, nie zostało przekształcone w organ dialogu społecznego, lecz zinstytucjonalizowany dialog został uśpiony na kilka lat. Nie był on potrzebny twórcom śmiałej technokratycznej rewolucji, gdyż, jak zakładali, ówczesni partnerzy społeczni mogli jedynie utrudnić wyprowadzanie kraju z kryzysu. Można uznać, że okres 1989–1994 był pierwszym precedensem zatrzymania praktyki dialogowania po zmianie ustroju. W okresie 1994–2001, gdy Komisja Trójstronna działała na mocy uchwały Rady Ministrów, partnerstwo zanikało gdy któryś ze związków zawodowych zawieszał swój udział w jej pracach. Było to z reguły motywowane praktykami *by pass* prowadzonymi przez konkurencyjne związki zawodowe, korzystające ze specjalnych relacji z partiami rządzącymi. W takich okresach partnerstwo społeczne oficjalnie istniało, praktykowano dialogowanie na szczeblach niższych, natomiast nie były podejmowane żadne uchwały. W późniejszym okresie (po 2009 r.) uśpione partnerstwo społeczne przybierało także inne formy – okresowe pomijanie przez rząd komunikacji z instytucją dialogu społecznego, nawet w formie briefingu (zasięgania opinii).

Przedstawioną typologię trzeba uzupełnić o ważną uwagę dotyczącą okresów przełomowych, które wpływały na kształtowanie się kultury organizacyjnej. W omawianym w tej części monografii latach działalności Trójstronnej Komisji były dwa takie okresy:

1. Kierowanie Komisją przez Andrzeja Bączkowskiego – to wówczas został położony nie tylko instytucjonalny, ale także kulturowy fundament pod późniejsze funkcjonowanie Trójstronnej Komisji. Bączkowski był w stanie zaszczerpić załóżek kultury dialogu i kompromisu, uzupełnić wymiar instrumentalny dialogu społecznego o wymiar autoteliczny, nauczyć uczestników, że biorą udział nie tylko w negocjowaniu wąskich interesów związków zawodowych i kręgów kierowniczych przedsiębiorstw sektora publicznego, lecz także są w stanie wpływać – w drodze uzgodnień międzyklasowych – na

rozwiązywanie problemów wspólnych dla klasy pracowniczej, menedżmentu przedsiębiorstw, branż i gospodarki. Przywołam ponownie obserwację profesora Kazimierza W. Frieskego o niezwyklej energii, jaką poświęcał w tym celu Andrzej Bączkowski, co przypłacił najwyższą ceną. Gdy podejmowałem obserwację uczestniczącą w pracach Komisji w 2003 r., byli jeszcze aktywni w pracach Komisji liczni uczestnicy, biorący udział w okresie jego przewodniczenia, to od nich wiem o jego wpływie na kulturę dialogu. Dodam, że o jego działalności mówił mi z uznaniem mój nauczyciel, profesor Leszek Gilejko, współpracujący z nim w latach 1994–1996.

2. Kierowanie Komisją przez Jerzego Hausnera – ukształtował on, dzięki podjęciu programu modernizacji i swojej wiodącej roli w rządzie, standard, do którego przyzwyczaił partnerów społecznych. Dzięki rzetelnej informacji, udzielnej partnerom, odpowiedzialności za zobowiązania, sprawczości związanej z autorytetem w rządzie, szacunku do partnerów, stanowczości w realizacji celów transgresyjnych, umiejętności w prowadzeniu gry bez naruszania godności aktorów obejmowanych tą grą doprowadził do wysokiego postawienia poprzeczki oczekiwań partnerów społecznych. Także jemu przypadło w udziale przesunięcie kultury organizacyjnej bliżej ku dialogowi i kompromisowi, dalej od obrony racji przeciwko racji innych uczestników dialogu. Nie było mu jednak dane przełamanie w dostatecznie dużym zakresie bariery zaufania, co było dyktowane głównie uwarunkowaniami zewnętrznymi. Ograniczyło to ostatecznie wagę „Porozumienia 2003”.

Kończąc chcę mocno podkreślić, że wybór tych właśnie dwóch okresów, związanych z dwoma nazwiskami przewodniczących, nie może być traktowane jako krytyka pozostałych przewodniczących, których działalność charakteryzowałem w tym syntetycznym szkicu dialogu społecznego, kończącego się na progu autonomicznego porozumienia z 2009 r. Aktywność Komisji, w takim jej usytuowaniu, jaki ta instytucja przybrała w polskich warunkach, zależała od determinacji rządu: możliwości Andrzeja Bączkowskiego i Jerzego Hausnera były w dużym stopniu zależne od tego właśnie czynnika; pozostali przewodniczący nie mieli w tym zakresie tak sprzyjających warunków.

* * *

Przedstawione pięć typów, wyabstrahowanych z doświadczeń lat 1991–2009 ma charakter typów idealnych, mimo że wiązałem je z doświadczeniem konkretnych okresów działalności Trójstronnej Komisji. Jest kwestią otwartą, czy ta rekonstrukcja jest dostatecznie wyczerpująca, trzeba bowiem brać pod uwagę subiektywny charakter interpretacji. Przewaga któregoś z wymienionych powyżej pięciu typów partnerstwa wiąże się z problemem tworzenia i zmiany instytucji. Przywołam cytowaną już tezę, że instytucje są wprawdzie budowane dla osiągnięcia celów uznanych za ważne, jednak

efekt tych prac jest uzależniony od wielu czynników, zwłaszcza reguł panujących w otoczeniu, stąd konstruktywistyczna działalność może prowadzić do efektów odmiennych lub przeciwstawnych do tych, których osiągnięcie było intencją działań. Dotyczy to zwłaszcza rozwiązań zaczerpniętych z innych porządków instytucjonalnych i kulturowych. W przypadku naszej TK napięcia między stronami stosunków pracy, a także wewnątrz stron, zwłaszcza związkowej, powodują, że instytucja trójstronnego dialogu ma tendencję przekształcania się na forum lobbingu. W tym kontekście rolę kluczową odgrywa administracja rządowa, na co wskazywały różnice w funkcji Komisji ze względu na osoby przewodniczących, które można przyrównać do głównej „zmiennej niezależnej”. Rząd, który traci zainteresowanie partnerstwem społecznym, może łatwo doprowadzić do przekształcenia go w instytucję pozorną. Osłabienie dialogu może mieć negatywne skutki, gdy wybucha poważny kryzys, obejmujący świat pracy, a takie kryzysy, jak dotychczas, zawsze zjawiały się niespodziewanie. Tak właśnie było na przełomie lat 1991–1992, w wyniku czego nastąpiła zmiana trajektorii procesu transformacji polskiej gospodarki rynkowej.

W przekonaniu piszącego te słowa zarysowane w dwóch pierwszych częściach monografii zagadnienia teoretyczne oraz opisy doświadczeń praktycznych przedstawiają zarys trajektorii dialogu społecznego w naszym kraju. Debaty toczące się w okresie przełomu ustrojowego, decyzje podejmowane przez władze państwowe i działania podejmowane przez grupy nacisku, rozwiązania legislacyjne, działalność kolejnych przewodniczących Trójstronnej Komisji, zwłaszcza Andrzeja Bączkowskiego i Jerzego Hausnera ukształtowały ścieżkę, która determinowała i determinuje w dużym stopniu funkcjonowanie dialogu społecznego w naszym kraju.

Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce

3.1. Autonomiczny pakiet antykryzysowy z 2009 r. i jego implikacje

Jan Czarzasty

Wstęp: wybuch globalnej recesji i reakcje w Polsce

Wybuch w 2008 r. w USA kryzysu finansowego, który okazał się preludem światowej recesji oraz serii kryzysów strukturalnych rozmaitej proveniencji (finansowy, gospodarczy, zadłużeniowy) pociągających za sobą wprowadzenie polityki oszczędnościowej (*austerity*) w większości państw członkowskich UE nie pozostał obojętny ani dla polskiego rządu, ani dla partnerów społecznych. Jesienią 2008 r. w Polsce dominowało przekonanie, że uderzenie fali kryzysowej jest tylko kwestią czasu, a co za tym idzie pojawiały się coraz głośniejsze artykułowane oczekiwania publicznej polityki antykryzysowej. Powstała sytuacja szczególnie dla polskiego dialogu społecznego, jeśli oceniać całą jego historię od wczesnych lat 90. XX wieku. Zarysowała się bowiem bezprecedensowo bliska zbieżność interesów obu stron zbiorowych stosunków pracy (pracodawców i związków zawodowych). Strona pracodawców obawiała się efektów spodziewanego załamania koniunktury gospodarczej w postaci fali upadłości przedsiębiorstw, a strona związkowa zakładała wzrost bezrobocia jako nieuniknioną konsekwencję bankructw firm. Tym samym wytworzyła się czytelna płaszczyzna negocjacyjna dla ewentualnego porozumienia społecznego. Wzmacniała ją jeszcze kunktatorska postawa rządu, który zwlekał z podjęciem działań programowych mających na celu przygotowanie rodzimej gospodarki oraz rynku pracy na kryzys. Postawa rządu wynikała być może, choćby po części z faktu, że jakkolwiek “był on w lepszej (niż poprzednicy – J.Cz) pozycji negocjacyjnej wobec wszystkich stron, to zarazem zbyt

silny w wymiarze parlamentarnym, by dzielić się w znaczący sposób swoją władzą decyzyjną”¹. Co prawda w listopadzie 2008 r. rząd przedstawił partnerom społecznym dokument programowy p.n. „Plan Stabilności i Rozwoju”, zawierający ogólne kierunki działania na rzecz utrzymania równowagi makroekonomicznej, ale reakcja na niego nie była entuzjastyczna, mimo że nie koncentrował się on tylko na obszarze finansów publicznych i pomocy dla sektora finansowego, ale także podejmował wątki słabo obecne przez wiele poprzednich lat w polityce społeczno-gospodarczej, jak np. wsparcie dla sektora MŚP, działania stymulujące popyt konsumpcyjny, czy ochrona gospodarstw domowych przed skutkami gwałtownego wzrostu cen energii. W szczególności związki zawodowe krytycznie komentowały propozycje rozwiązań mających chronić miejsce pracy.

Partnerzy społeczni negocjują porozumienie dwustronne

W lutym 2009 r. z inicjatywy Prezydenta RP, Lecha Kaczyńskiego odbył się tzw. szczyt społeczny, na którym przedstawiciele rządu i samorządu terytorialnego, partnerzy społeczni oraz niezależni eksperci debatowali o możliwych scenariuszach w sytuacji ewentualnej recesji. Jakkolwiek wydarzenie to wypada uznać za ważne dla dyskursu publicznego, to nie przyniosło ono konkretnych decyzji. Zniecierpliwienie reprezentatywnych partnerów społecznych zasiadających w Komisji Trójstronnej przerodziło się wkrótce w inicjatywę rozmów dwustronnych, bez udziału rządu z intencją opracowania propozycji działań z poziomu makroekonomicznego na wypadek wystąpienia kryzysu. Na tę inicjatywę partnerów społecznych pozytywnie zareagował rząd: premier Donald Tusk złożył deklarację, że efekty negocjacji partnerów społecznych zostaną potraktowane jako podstawa dla opracowania ustaw antykryzysowych. Inicjatywa partnerów społecznych była zresztą rządowi na rękę: licząc się z możliwością gwałtownego spadku notowań u opinii publicznej w sytuacji kryzysu gospodarczego, przychylnie patrzył na otwierające się możliwości dla dyfuzji odpowiedzialności (w czym nie był w żadnym razie prekursorem, ponieważ podobne zachowania przejawiało kilka poprzednich gabinetów w Polsce, np. rządy kierowane przez Leszka Millera i Marka Belkę). Rząd Donalda Tuska podjął więc grę, którą Magdalena Bernaciak określiła mianem „korporatyizmu PR-owego” (*PR-corporatism*), polegającego na „angażowaniu partnerów społecznych w projektowanie polityki antykryzysowej, (w celu) podniesienia własnej popularności i zademonstrowania zrozumienia dla inicjatyw społecznych”².

¹ J. Gardawski, G. Meardi, *Keep trying? Polish failures and half-successes in social pacting*, [in:] P. Pochet, M. Keune, D. Natali (eds.), *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, Brussels 2010, ETUI, s. 389.

² M. Bernaciak, *Social dialogue revival or „PR corporatism”?* *Negotiating anti-crisis measures in Poland and Bulgaria*, „Transfer” 2013 19(2), s. 247.

Rozmowy siedmiu ogólnopolskich partnerów społecznych przebiegały w sposób autonomiczny, jednak – co wymaga wyraźnego podkreślenia – toczyły się w ramach Komisji Trójstronnej, tyle że bez udziału przedstawicieli rządu. Techniczne szczegóły były przedmiotem rozmów w kilku Zespołach Problemowych Komisji Trójstronnej: Zespołu ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych, Zespołu ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy, Zespołu ds. Funduszy Strukturalnych oraz Zespołu ds. Ubezpieczeń Społecznych.

Na wstępie rozmów wytyczono trzy główne kierunki działań, dążenie w których miało pozwolić na realizację dwóch ogólnych celów tzn. zwiększenia elastyczności na rynku pracy – czym zainteresowani byli pracodawcy – oraz zabezpieczenie interesów pracowniczych na wypadek zagrożenia wzrostem bezrobocia. Te trzy kierunki działań obejmowały:

1. wydłużenie okresów rozliczeniowych czasu pracy do 12 miesięcy i zwiększenie elastyczności rozliczania czasu pracy, m.in. poprzez zmianę regulacji doby pracowniczej i ruchomy czas pracy;
2. wprowadzenie indywidualnych kont czasu pracy, jako nowej formy organizacji pracy;
3. nowe instrumenty wsparcia finansowego z funduszy publicznych pracowników, uczestniczących w programach czasowej redukcji czasu pracy jako alternatywy dla zwolnień grupowych.

Partnerzy społeczni zajęli także jednomyślne stanowisko, zgodnie z którym końcowy rezultat pertraktacji miał zapewnić równowagę interesów stron, a wynegocjowane porozumienie mogłoby zostać zrealizowane tylko w całości.

Rozmowy prowadzono w sposób bardzo zdyscyplinowany i efektywny: rozpoczęły się one w lutym 2009 r., a już w marcu sfinalizowano je wraz z przyjęciem tzw. Autonomicznego Pakietu Antykryzysowego (dalej: Pakiet). Na tempo prac nie wpłynęły nawet rozbieżności stanowisk stron, których należało się spodziewać i faktycznie zmaterializowały się one w postaci różnej hierarchii ważności celów wskazywanych przez pracodawców i związki. Dla pracodawców priorytetowe było uelastycznienie czasu pracy oraz systemów wynagrodzeń poprzez zastosowanie innowacyjnych rozwiązań na szczeblu przedsiębiorstwa, jak np. prawo do obniżenia wymiaru czasu pracy, wprowadzanie czasowych przestojów w reakcji na spadek popytu, indywidualne konta czasu pracy, czy tymczasowe zawieszanie premii³. Strona pracownicza z kolei chciała ograniczenia zakresu korzystania z umów o pracę na czas określony (skala tego zjawiska w Polsce urosła faktycznie do niepokojących rozmiarów, jej względny zasięg był wówczas jednym z najwyższych w UE) oraz systematycznego podnoszenia wymiaru płacy mini-

³ J. Męcina, *Rola dialogu społecznego w łagodzeniu ekonomicznych i społecznych skutków kryzysu*, [w:] M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2009.

malnej w relacji do przeciętnego wynagrodzenia do poziomu 50%. Poparcie szefowej Konfederacji Lewiatan, Henryki Bochniarz, dla związkowego postulatu ograniczenia skali stosowania umów na czas określony było swobodnym „kamyczkiem”, który przesądził o powodzeniu rozmów i ustaleniu satysfakcjonującego dla obydwu stron porozumienia.

Nie we wszystkich omawianych kwestiach udało się dojść do porozumienia. Upadła np. zainspirowana doświadczeniami niemieckimi koncepcja „indywidualnych kont czasu pracy”. W innych sprawach rozwiązania miały charakter trudnego kompromisu: związki zawodowe zgodziły się, choć z zastrzeżeniami, na wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy w zamian za deklarację pracodawców o dążeniu do ograniczenia skali stosowania umów o pracę na czas określony.

Pakiet, w którym zawarto podstawowe postulaty działań mających na celu zapobieżenie następstwom przewidywanego spowolnienia bądź załamania gospodarczego oraz ich łagodzenie był dokumentem podzielonym na trzy bloki tematyczne i obejmował 13 punktów. Struktura Pakietu była następująca (za Jackiem Męcina⁴):

I. Obszar wynagrodzeń i świadczeń socjalnych

1. Program kryzysowej pomocy dla społeczeństwa, w szczególności wsparcie rodzin najuboższych poszkodowanych w wyniku kryzysu oraz zwiększenie środków na świadczenia socjalne w związku ze wzrostem liczby osób zwalnianych z pracy.
2. Zniesienie opodatkowania zapomóg udzielanych przez związki zawodowe (poszerzenie katalogu) oraz świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.
3. Zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych pomocy socjalnej realizowanej w formie bonów uprawniających do ich wymiany na towary lub usługi, w tym tzw. bonów towarowych i świadczeń pieniężnych.
4. Uchylenie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zniesienie ustawy kominowej.
5. Wypracowanie mechanizmów wzrostu minimalnego wynagrodzenia do poziomu 50% przeciętnego wynagrodzenia.

II. Obszar rynku pracy i stosunków pracy

6. Wprowadzenie dwunastomiesięcznego okresu rozliczeniowego.
7. Uruchomienie zakładowego funduszu szkoleniowego.
8. Racjonalizacja rozwiązań dotyczących doby pracowniczej w kontekście rozliczania czasu pracy.

⁴ Ibidem, s. 123–135.

9. Pakiety socjalne jako źródło prawa pracy.
10. Ruchomy czas pracy jako instrument wspomagający łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi.
11. Stabilizacja zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony.

III. Obszar polityki gospodarczej

12. Przyspieszona amortyzacja.
13. Subsydiowanie zatrudnienia jako alternatywy wobec zwolnień grupowych.

Ustawodawstwo antykryzysowe

Pakiet był gotowy pod koniec marca 2009 r., następnie przekazano go rządowi jako podstawę do przygotowania projektów ustawodawstwa antykryzysowego. Ustawy przyjęto w lipcu 2009 r. Kluczową była ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. nr 125, poz. 1035), zwana potocznie antykryzysową. Obok niej uchwalono również nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Ustawę antykryzysową przyjęto na określony czas, do końca 2011 r. W kontekście stosunków pracy ważnym elementem nowych przepisów było wskazanie wyłącznie „przedsiębiorców”⁵ jako grupy docelowej. Oznaczało to, że jedynie pracodawcy mogli korzystać ze środków wsparcia publicznego, o jakich mówiła ustawa, a pracownicy mogli uzyskać do nich dostęp jedynie za pośrednictwem swoich pracodawców. Ustawa rozróżniała dwie kategorie potencjalnych beneficjentów działań antykryzysowych: z części instrumentów mogli korzystać wszyscy przedsiębiorcy, z części natomiast tylko przedsiębiorcy „w przejściowych trudnościach finansowych”. Te zdefiniowano jako „spadek obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż” o co najmniej 25% w okresie trzech kolejnych miesięcy po 1 lipca 2008 r. (okres referencyjny, w odniesieniu do którego spadek ten liczono, pokrywał te same trzy miesiące, w okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r.), w październiku 2010 r. ów próg obniżono do 10%.

Rozwiązania zawarte w ustawie antykryzysowej były następujące:

1. na mocy art. 9.1 umożliwiono wszystkim przedsiębiorcom przedłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy, jeżeli było to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technologicznymi lub dotyczącymi organizacji czasu pracy, przy zachowaniu ogólnych zasad do-

⁵ Zgodnie z ówczesnymi przepisami Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r., „przedsiębiorcą” była osoba fizyczna lub prawna wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą.

tyczących bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Pracodawca musiał zapewnić, że:

- przedłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy nie naruszy ogólnego prawa pracowników do odpoczynku dobowego i tygodniowego;
 - miesięczne wynagrodzenie otrzymywane przez pracownika nie będzie niższe od ustawowej płacy minimalnej;
 - wprowadzi indywidualny harmonogram pracy, opcjonalnie dla okresu krótszego niż 12 miesięcy, ale trwającego co najmniej dwa miesiące;
 - skonsultuje przedłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy ze związkami zawodowymi, a w przypadku ich braku, z przedstawicielami pracowników;
 - wpisze regulacje przedłużające okres rozliczeniowy czasu pracy do układu zbiorowego pracy, jeśli jest nim związany.
2. Na mocy art. 10.1 oraz art. 11.1 wprowadzono możliwości uelastycznienia dobowego czasu pracy przez wszystkich przedsiębiorców. Zgodnie z tym zapisem, indywidualny rozkład czasu pracy pracownika ustalany przez przedsiębiorcę mógł przewidywać różne godziny rozpoczynania i kończenia pracy (praca mogła zostać na nowo podjęta) w trakcie doby, bez obowiązku wypłaty wynagrodzenia za godziny nadliczbowe ze strony pracodawcy.
 3. Na mocy art. 12.1 oraz 12.5 wprowadzono możliwość ograniczenia czasu pracy przez przedsiębiorców w przejściowych trudnościach finansowych. Zgodnie z tym zapisem, pracodawcy otrzymali możliwość ograniczenia czasu pracy i proporcjonalnego obniżenia wysokości wynagrodzenia przez okres nie dłuższy niż pół roku i nie więcej niż do połowy pełnego wymiaru czasu pracy bez konieczności zmiany umowy o pracę. Pracodawca chcący wprowadzić u siebie tego rodzaju zmiany organizacji pracy, musiał je skonsultować ze związkami zawodowymi lub przedstawicielami pracowników, a jeśli był objęty układem zbiorowym, wpisać te zmiany do układu.
 4. Na mocy art. 13.1 oraz art. 13.2 dano wszystkim przedsiębiorcom możliwość zawierania nieograniczonej liczby umów o pracę na czas określony przez okres do 24 miesięcy. Przepisy ustawy zawieszają stosowanie art. 25.1 Kodeksu pracy (a więc zasady „trzecia umowa na stałe”), jednakże dla umów o pracę na czas określony biegnących w dniu 1 stycznia 2012 r. miałyby ona dalej zastosowanie.
 5. Na mocy art. 14 umożliwiono przedsiębiorcom w „przejściowych trudnościach finansowych” ubieganie się o pomoc publiczną z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, w dwóch formach: subsydiowania wynagrodzeń (częściowego – w pełnej wysokości zasiłku dla bezrobotnych – dla pracowników nie wykonujących pracy z powodu przestoju ekonomicznego, przez okres do sześciu miesięcy i również

częściowego – w wysokości do 70% zasiłku dla bezrobotnych – wynagrodzenia utraconego z powodu skrócenia czasu pracy, przez okres do sześciu miesięcy) oraz współfinansowania ze środków publicznych obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne.

6. Na mocy art. 26 Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie⁶ określające warunki dofinansowania pracodawcom kosztów szkoleń zawodowych i rozwoju kapitału ludzkiego ze środków Funduszu Pracy. Przedsiębiorcy „w przejściowych trudnościach finansowych” mogli korzystać ze środków Funduszu Pracy w ramach zakładowego funduszu szkoleniowego, z którego finansowałyby koszty szkoleń zawodowych i kształcenia ustawicznego. W szczególności, dostępne formy wsparcia obejmowały:
- dofinansowanie przez starostę kosztów szkoleń zawodowych dla pracowników przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy;
 - dofinansowanie przez starostę kosztów studiów podyplomowych dla pracowników przez okres nieprzekraczający 12 miesięcy;
 - w okresie szkolenia lub studiów podyplomowych pracownikowi przysługiwałoby stypendium w wysokości zasiłku dla bezrobotnych, wypłacane przez pracodawcę, a ponadto opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne należnych od stypendium;
 - Fundusz Pracy miał uczestniczyć w kosztach ponoszonych przez pracodawców na cele szkoleń zawodowych i studiów podyplomowych do wysokości 80%, ale nie więcej niż 300% przeciętnego wynagrodzenia.

W okresie obowiązywania ustawy i wobec skromnego odzewu środowiska przedsiębiorców na instrumenty pomocowe, partnerzy społeczni wysuwali koncepcje poprawienia ustawy. W 2009 r. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) zaproponowało obniżenie z 25% do 15% progu spadku obrotów, uprawniającego do ubiegania się o wsparcie. Konfederacja wskazywała także na potrzebę wydłużenia okresu referencyjnego, w którym nastąpił spadek obrotów, aby biegł on od 1 stycznia 2008 r. Idąc dalej, OPZZ nawoływało do uchylecia przepisów zawierających stosowanie przepisów art. 25/1 Kodeksu pracy, ograniczających liczbę umów na czas określony do dwóch. Pracodawcy także nie pozostawali bierni. Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP) forsowała koncepcję obniżenia progu spadku obrotów do 20%, jak również uproszczenia formalnych warunków, jakie musieli spełnić przedsiębiorcy chcący skorzystać z możliwości subsydiowania zatrudnienia. Rząd przychylił się do pomysłu obniżenia progu

⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 24 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków dofinansowania ze środków Funduszu Pracy kosztów szkoleń i studiów podyplomowych oraz szczegółowych warunków finansowania stypendiów i składek na ubezpieczenia społeczne.

spadku obrotów, poszedł nawet w tym względzie dalej niż proponowali partnerzy społeczni i wskazał 10% jako nową granicę, przy niezmienionym okresie referencyjnym. Propozycje zmian ustawy w tym kształcie zostały przegłosowane i weszły w życie w październiku 2010 r.

3.1.3. Ocena oddziaływania ustawy antykryzysowej na gospodarkę i dialog społeczny

W okresie obowiązywania ustawy antykryzysowej – który pokrywał się w pewnej części z okresem spowolnienia gospodarczego w Polsce⁷ – nie doszło do ożywienia konfliktu przemysłowego. Od 1994 r. aktywność strajkowa w naszym kraju pozostawała na niskim poziomie (z krótkim jej wzmożeniem w latach 2007–2008) i spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego nie przyniosło w tym zakresie zauważalnych zmian, co obrazują dane z tab. 1.

Tabela 1. Strajki w Polsce w latach 2009–2011

Rok	Liczba strajków	Liczba strajkujących*	Strajkujący jako (%) zatrudnionych w zakładach, w których strajk miał miejsce	Liczba dni roboczych nieprzepracowanych w związku z uczestnictwem w strajkach
2009	49	22400	19,6	9100
2010	79	13900	42,0	14700
2011	53	18700	32,2	26000

* w zaokrągleniu do pełnych setek

Źródło: GUS (2009–2011).

Skuteczność przepisów antykryzysowych trudno uznać za adekwatną, ponieważ jej grupa docelowa zignorowała większość działań wprowadzonych przez ustawodawcę (zob. tab. 2 poniżej). Po wygaśnięciu ustawy musiało upłynąć kilkanaście miesięcy zanim przyjęto w październiku 2013 r. jej kontynuację w postaci ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy. Warto w tym miejscu dodać, że konsultacje rządowego projektu tej ustawy w Komisji Trójstronnej (wprowadzono go pod jej obrady w maju, w lipcu natomiast centrale związkowe podjęły jednomyślną decyzję o zawieszeniu swojego uczestnictwa w pracach tego ciała) załamały się wobec niechętnego stosunku do niej związków zawodowych (jedynie OPZZ zajmowało umiarkowane w tym względzie stanowisko) i braku grun-

⁷ Co godne uwagi, najgłębsza faza spowolnienia gospodarczego nastąpiła już po wygaśnięciu ustawy antykryzysowej, przy czym wiele kontrowersji narosło wokół wskaźnika dynamiki PKB na przełomie lat 2012 i 2013. Pomimo wątpliwości, w 2016 r. GUS ostatecznie potwierdził, że recesji (rozumianej jako spadek PKB w dwóch kolejnych kwartałach) w Polsce nie było.

tu dla wymaganej jednomyślnej rezolucji partnerów społecznych. Mimo to rząd skierował projekt do prac legislacyjnych i doprowadził do uchwalenia tej, zasadniczo niechcianej (nawet w obozie pracodawców pojawiły się zastrzeżenia, głównie adresowane przez Związek Rzemiosła Polskiego, ZRP), ustawy.

Tabela 2. Efekty działań w ramach „subsidiowania zatrudnienia” z tytułu przestoju ekonomicznego, skróconego czasu pracy i składek na ubezpieczenie społeczne

Okres referencyjny	Liczba wniosków złożonych przez pracodawców	Liczba pracowników ujętych we wnioskach złożonych przez pracodawców	Liczba zawartych umów, na podstawie których wypłacono świadczenia	Liczba osób, którym wypłacono świadczenia
2009	102	9230	38	2696
2010	74	2345	63	6591
Styczeń 2011 – październik 2011	18	775	15	797

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS).

Jak pokazują dane z tabeli 2., odzew przedsiębiorców na zaoferowaną im możliwość uzyskania pomocy publicznej odnośnie do współfinansowania kosztów płac i składek na ubezpieczenie społeczne był nikły. W okresie, dla którego opublikowano dane złożono zaledwie 204 wnioski dla 12 350 pracowników oraz podpisano 116 umów, na podstawie których 10 084 pracowników otrzymało świadczenia. Tym samym należy wyraźnie stwierdzić, że polski wariant *Kurzarbeit*, rozwiązania z wielkim powodzeniem zastosowanego w Niemczech i śledzonego z zainteresowaniem w innych państwach członkowskich, w tym także w Polsce, nie spełnił u nas pokładanych w nim oczekiwań. Warto w tym punkcie odwołać się do wyników badań opinii pracodawców o przepisach ustawy antykryzysowej. Pracodawcy uważali, że „ustawa jest niedopracowana, zawiera wiele wątpliwości i nie ma kompetentnych organów, które ułatwiłyby jej stosowanie przez opracowanie jednolitej wykładni przepisów”⁸. Wg tych samych badań, pracodawcy z niechęcią patrzyli na wymóg konsultacji pewnych rozwiązań z palety ustawy (np. wydłużenie okresów rozliczeniowych) ze stroną społeczną, „ponieważ nie mogą samodzielnie decydować o zakresie wykorzystania poszczególnych instrumentów. Muszą współpracować ze stroną społeczną, mimo że nie ponosi ona ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej i jest zwolniona

⁸ G. Spytek-Bandurska, M. Szyłko-Skoczny. *Ocena wykonania ustawy antykryzysowej*. „Polityka Społeczna” 2012, 1(39), s. 1–8.

od odpowiedzialności za redukcję zatrudnienia, a nawet konieczność ogłoszenia upadłości firmy⁹. Z perspektywy związkowej natomiast, ustawa pomijała socjalny komponent Pakietu. Stelina, stwierdził, że w konsekwencji tak wybiórczego podejścia, w głównej mierze to na barki osób zatrudnionych spadał ciężar interwencji kryzysowej, ponieważ skupiła się ona na uelastycznieniu czasu pracy i umów o pracę¹⁰.

Za najbardziej trwałe efekty przepisów antykryzysowych z 2009 r. wypada uznać wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy. O tym rozwiązaniu bardzo pozytywnie wypowiadali się pracodawcy, którzy mieli okazję je zastosować¹¹. Według danych Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), do połowy listopada 2011 r. zarejestrowała ona 1075 przypadków wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy, z czego 720 nastąpiło w drodze porozumienia pracodawcy z przedstawicielami pracowników, 335 – na mocy porozumienia pracodawcy ze związkami zawodowymi, a 20 przypadków przedłużenia okresu rozliczeniowego wpisano do układu zbiorowego.

Zmiana ta była także zdecydowanie pozytywnie oceniana przez środowisko przedsiębiorców¹², w rezultacie czego w 2012 r. do Kodeksu pracy wprowadzono stosowną zmianę, a tym samym rozwiązanie planowane jako tymczasowe stało się trwałą składową otoczenia prawnego stosunków pracy. Paradoksalnie więc, ustawa antykryzysowa była w pewnych aspektach oceniana jako szkodliwa dla pracodawców, w innych – jako antypracownicza.

Jako pośredni efekt przyjęcia ustawy antykryzysowej można także potraktować powołanie do życia w 2014 r. Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), którego zarodkiem były zakładowe fundusze szkoleniowe wprowadzone w życie na mocy przepisów ustawy.

Należy wyraźnie podkreślić, że ustawa antykryzysowa nie wyraziła wszystkich postulatów zawartych w Pakiecie. Najbardziej kontrowersyjną decyzją było pominięcie w przepisach ustawy uzgodnionego w ramach Pakietu punktu, zgodnie z którym miano wypracować „mechanizmy wzrostu minimalnego wynagrodzenia do poziomu 50% przeciętnego wynagrodzenia”. Był to postulat forsowany przez związki zawodowe, a jego skreślenie (i brak stanowczej opozycji wobec tego posunięcia ze strony pracodawców) spowodowało poważne zadrażnienie w dialogu społecznym z perspektywy czasu jawiące się jako jeden z czynników powodujących impas w działalności Komisji Trójstronnej, który doprowadził do wyjścia z niej reprezentacji pracowniczej w 2012 r. i ostatecznego upadku tego ciała w 2013 r.

⁹ Ibidem, s. 4.

¹⁰ J. Stelina, *Prawo pracy a kryzys gospodarczy*, Państwo i Prawo, nr 3, 2010, s. 5–19

¹¹ J. Czarzasty, D. Owczarek, *Kryzys gospodarczy i dialog społeczny. The economic crisis and social dialogue in Poland*, ISP, Warszawa 2012.

¹² Spytek-Bandurska, Szyłko-Skoczny, op. cit.

Zakończenie: co działo się potem

Podsumowując wydarzenia roku 2009 (z uwzględnieniem kilku kolejnych lat – do 2013 r.), nie można uciec od konstatacji, że połowiczne powodzenie dwustronnych rokowań, których skutkiem był Pakiet, uwarunkowane było przede wszystkim tym, że globalna recesja jedynie musnęła Polskę. Czynnikiem lęku był spoiwem koalicji pracodawców i związków zawodowych, która okazała się jednak krótkotrwała, ponieważ spajający ją klej szybko uległ rozpuszczeniu. Z chwilą, gdy w świetle danych makroekonomicznych jasne się stało, że Polski kryzys nie dotyczy (co stało się kanwą dla budowania przez dwa kolejne rządy koalicyjne PO-PSL narracji o „zielonej wyspie w morzu kryzysu”), wskazane wcześniej motywacje zbliżające do siebie obie strony zbiorowych stosunków pracy wyparowały, zniknęło widmo masowych bankructw, a więc i groźba raptownego wzrostu bezrobocia. Podstawowe wskaźniki obrazujące kondycję krajowej gospodarki nie pozostawiają wątpliwości, że w okresie obowiązywania ustawy, przesłanki do szerokiego zastosowania jej instrumentów nie zaistniały. PKB rósł, w 2009 r. o 1,6%, w 2010 r. już o 3,9%, a w 2011 r. – o 4,3%. Stopa inflacji (wyrażona jako CPI) pozostawała na względnie stałym, niskim poziomie (w 2009 r. – 3,8%, w 2010 r. – 2,6%, w 2011 r. – o 4,2%, dla porównania, w 2008 r. wynosiła także 4,2%), mimo tego że dynamika wzrostu płac pozostawała dodatnia (i w porównaniu do wcześniejszych lat tamtej dekady zupełnie przyzwoita, co pokazują zmiany przeciętnego wynagrodzenia (w 2008 r. wynosiło ono 3180 zł brutto, w 2009 r. – 3320 zł brutto, w 2010 r. 3440 zł brutto, a w 2011 r. – 3600 zł brutto). Wypada dodać, że wzrastała także corocznie płaca minimalna, której pułap wynosił w 2008 r. 1126 zł brutto, w 2009 r. – 1276 zł brutto, w 2010 r. 1317 zł brutto, a w 2011 r. – 1386 zł brutto, choć nadal jej proporcja była o wiele niższa od oczekiwanej przez związki zawodowe relacji 1:2 w stosunku do płacy średniej. Stopa bezrobocia (wg BAEL) wzrosła z 6,7% w 2008 r. do 8,5% w 2009 r., 9,3% w 2010 r. i 9,7% w 2011 r., jednak był to wciąż poziom bardzo odległy od rekordowych wskaźników bezrobocia z początku XXI wieku, sięgających 20%. Niepokojący skok odnotowano jedynie, jeśli chodzi o stopę bezrobocia dla najmłodszego przedziału wieku aktywności ekonomicznej (15–24 lata), wzrosła ona bowiem z 17,1% do 26,5% w 2011 r., a towarzyszył temu wzrost liczby NEET-sów w tym samym przedziale wiekowym. Według danych Eurostatu nastąpił znaczący rozrost tej kategorii: z 9% w 2008 r., do 10,1% w 2009 r., 10,8% w 2010 r. i 11,5% w 2011 r. Nie rozwijając tego wątku bardziej, jako że wykracza ona poza tematykę niniejszej książki, należy uznać to za ważny symptom postępów procesu prekaryzacji pracy wśród młodych ludzi w Polsce¹³.

¹³ A. Mrozowicki, J. Czarzasty (red.), *Oswajanie niepewności. Studia społeczno-ekonomiczne nad młodymi pracownikami sprekarizowanymi*, Wyd. Nauk Scholar, Warszawa (2020, w przygotowaniu).

Innymi słowy, kontekst makroekonomiczny nie uległ znaczącemu pogorszeniu.

Z wyżej wymienionych powodów, ocena Pakietu, zwłaszcza sformułowana w dziesięć lat po tamtych wydarzeniach musi być wieloznaczna. Z jednej strony bowiem, podjęcie dwustronnych rokowań przez reprezentatywnych partnerów społecznych i zbudowanie w bardzo krótkim czasie w trybie konsensualnym propozycji polityki publicznej zogniskowanej na ogromnym, jak zakładano, wyzwaniu społeczno-gospodarczym, jakim miał być spodziewany kryzys było i pozostaje wydarzeniem bez precedensu w historii polskiego dialogu społecznego. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że nawet w opinii współtwórców tego wyjątkowego osiągnięcia, związkowców, ustalenia dwustronne jakie złożyły się na Pakiet były zbyt skromne, by traktować je jako choćby załączek prawdziwego paktu społecznego. Należy też jednoznacznie stwierdzić, że rząd samodzielnie postanowił o ostatecznym kształcie projektu ustawy antykryzysowej, pomijając część postulatów z Pakietu i stawiając partnerów społecznych przed faktem dokonanym. Ci z kolei złamali przyjętą między sobą zasadę „wszystko albo nic”, przy czym to strona związkowa czuła się potraktowana niełojalnie przez pracodawców. Skala stosowania umów na czas określony także się nie zmniejszała, a czynnikiem, który w zauważalny sposób wpłynął wreszcie na jej spadek były nie działania pracodawców, a interwencja rządu (oskładkowanie umów zlecenia w 2014 r.). Tym samym w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce procesy prekaryzacji pracy, postępowały szczególnie dotkliwie dla ludzi młodych¹⁴. Konsekwencją było zniknięcie dużej części kapitału wzajemnego zaufania, który udało się zbudować partnerom w toku prac nad Pakietem.

Wraz z rozwianiem się widma kryzysu gospodarczego, czemu towarzyszyło nawarstwianie wczesnych sygnałów ostrzegających przed kryzysem finansów publicznych, rząd wykonał ostry skręt w kierunku polityki oszczędnościowej. Istniały po temu poważne przesłanki: dług publiczny przekroczył próg 50% PKB (tzw. ostrożnościowy) w 2009 r. (wynosił 50,9%) i szybko narastał: w 2010 r. stanowił już 54,8% PKB, w 2011 r. – 56,3%. Deficyt budżetowy zwiększył się między 2008 a 2009 r. dwukrotnie, z poziomu 3,7% PKB do 7,4% PKB. W 2010 r. jeszcze nieco wzrósł (do 7,8%), ale w 2011 r. został zbity do poziomu 5,1%, co można uznać za objaw działań podejmowanych już od 2010 r., jak „zamrożenie” płac w sferze budżetowej w 2010 r., a także, co najważniejsze z punktu widzenia relacji trójstronnych, zamrożenie środków Funduszu Pracy w 2011 r. Po wygranych w 2011 r. przez PO wyborach (za czym nastąpił pierwszy przypadek drugiej z rządu kadencji urzędującego gabinetu) nastąpiły radykalne i konfliktogenne posunięcia w postaci podniesienia wieku emerytalnego i zrównania go na poziomie 67 lat dla obu płci

¹⁴ Ibidem.

oraz faktyczna (choć formalnie nie mogąca być określoną jako taka) likwidacja II filara systemu emerytalnego (OFE), na podobieństwo rozwiązania zastosowanego niedługo przedtem na Węgrzech¹⁵. Skutki tego ujawniły się w następnych latach, z punktem kulminacyjnym w postaci wyjścia związków z Komisji Trójstronnej i konsolidacji ruchu związkowego (z dzisiejszej perspektywy widać, że także niezbyt trwałej)¹⁶.

Jasne jest wreszcie, że ówczesny sukces (użycie tego terminu nie jest przesadą, mimo podanych wyżej zastrzeżeń) nie wydał owoców w postaci trwałych zmian zasobowych, a wreszcie mentalnościowych w polskich zbiorowych stosunkach pracy. Ani zasoby strukturalne (związane z położeniem pracowników, którzy nadal pozostają rozproszeni i nie mają silnej pozycji *vis-a-vis* pracodawcy, pomijając aspekt koniunkturalny związany z wahaniami popytu na pracę i jej podaży), ani instytucjonalne (związane z autonomiczną regulacją stosunków pracy przez układy zbiorowe i dialog społeczny), ani stowarzyszeniowe (związane z obecnością związków i tzw. unionizacją)¹⁷ w przypadku polskich związków zawodowych nie wzrosły. Co więcej, poza inkorporacją do Kodeksu pracy przepisów o wydłużonych okresach rozliczeniowych, pozostałe punkty Pakietu nie znalazły efektywnej kontynuacji legislacyjnej, ponieważ tzw. druga ustawa kryzysowa¹⁸ okazała się w dużym stopniu martwa (choć brak jest oficjalnych danych pozwalających ocenić w sposób wymierny jej skuteczność), a i w głównej domenie prawa pracy nie pozostawił on trwałych śladów.

Doświadczenie wyjścia związków zawodowych z Komisji Trójstronnej w 2012 r., reaktywacji trójstronnego dialogu społecznego wraz z powołaniem do życia Rady Dialogu Społecznego (RDS) w 2015 r., a wreszcie stosunkowo szybkie ujawnienie się w praktyce funkcjonowania nowego centralnego ciała trójstronnego symptomów dolegliwości, jakie doskwierały jego poprzedniczce (woluntaryzm decyzji rządu oraz instrumentalne traktowanie przez niego partnerów społecznych, którym brakowało siły nacisku – *veto power* – wystarczającej do wymuszenia uznania postulatów, czy to związkowych, czy pracodawców) skłania do wniosku, że wydarzenia roku 2009 były ewenementem, który nastąpił za sprawą szczególnego, nieznanego wcześniej, ani później splotu okoliczności. Nie jest to jednak przedmiotem tego rozdziału, a pozostałych części książki.

¹⁵ J. Drahokoupil, S. Domonkos, *Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008*, "Global Social Policy" 2012, 12(3), s. 283–299.

¹⁶ Por. J. Czarzasty A. Mrozowicki, *Industrial relations in Poland: Historical background, institutional evolution and research trends*. "Employee Relations" 2018, 40(4), s. 674–691.

¹⁷ Podział zgodny z ujęciem Schmalza i in., por. S. Schmalz, C. Ludwig, E. Webster, *The Power Resources Approach: Developments and Challenges*, "Global Labour Journal" 9(2), 2018.

¹⁸ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. 2013, poz. 1291).

3.2. Geneza i funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego. Aspekt prawny

Barbara Surdykowska¹

W sytuacji nieistnienia w naszym kraju jakichkolwiek form dialogu dwustronnego wykraczających poza poziom zakładu pracy, szczególnego znaczenia nabiera dialog trójstronny. Ma on przede wszystkim formę instytucjonalną, gdyż nie udało się w Polsce wypracować trwałej praktyki trójstronnych paktów społecznych, jako instrumentu elastycznego reagowania na pojawiające się wyzwania. W niniejszym rozdziale pokazana zostanie historycznie ścieżka dojścia do obecnie funkcjonującej Rady Dialogu Społecznego (RDS). Omówione zostaną także ramy prawne funkcjonowania tej instytucji, jej skład i prerogatywy. Analizie poddane zostaną niektóre aspekty funkcjonowania RDS ze wskazaniem na konkretne przykłady. Podjęty zostanie także wątek opiniowania aktów prawnych i zdolności strony społecznej RDS do skutecznego oddziaływania na kierunek prac legislacyjnych w kontekście orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (TK), a w szczególności przypadku wspólnej walki pracodawców i związków zawodowych o tzw. trzydziestokrotność². W podsumowaniu przedstawione zostaną sugestie działań mogących poprawić istniejącą sytuację.

Uwagi wstępne

Jak wskazuje się w literaturze, warunkiem *sine qua non* dialogu jest istnienie stron debaty oraz świadomości łączących daną grupę więzi wynikającej przede wszystkim z poczucia wspólnoty interesów³. Wyróżnia się trzy podstawowe modele reprezentacji interesów grupowych: pluralistyczny, konsensualny i korporacyjny. Model pluralistyczny – mieszczący się w ramach modelu demokracji większościowej zakłada, że interesy artykułowane są przez grupy funkcjonujące w oparciu o dobrowolne człon-

¹ Tekst wyraża wyłącznie osobiste poglądy autorki i nie może być w żadnym zakresie utożsamiany z poglądami NSZZ „Solidarność”.

² Tzw. trzydziestokrotność to zasada wskazująca, że od wynagrodzenia ubezpieczonego przekraczającego trzydziestokrotność przeciętnego wynagrodzenia nie odprowadza się składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

³ B. Abramowicz, *Dialog społeczny w Polsce instytucjonalizacja i praktyka*, „Ruch Prawniczy, Społeczny i Ekonomiczny” 2009, zeszyt 4, s. 225–244.

kostwo, które podejmują próby wpływania na system polityczny w taki sposób, aby wspomniane interesy znalazły odzwierciedlenie w podjętych decyzjach politycznych. Model konsensualny – oparty jest na czterech elementach: rządach szerokiej koalicji, zasadzie wzajemnego weta, zasadzie proporcjonalności i wysokim stopniu autonomii każdego segmentu społeczeństwa. Model korporacyjny – uznawany jest za przejaw dominacji w danym państwie podziałów socjoekonomicznych, które stanowiąc mają w mniejszym lub większym stopniu odbicie konfliktów o charakterze klasowym⁴.

W polskiej literaturze pojęcia dialog społeczny i dialog obywatelski są często różnie definiowane, czasami traktowane jako pojęcia zamiennie. Także bardzo niejasne są relacje pomiędzy pojęciami dialog społeczny a negocjacje⁵. Przykładowo Juliusz Gardawski ujmując kwestię następująco: pojęcia negocjacji i dialogu nie są rozłączne. W pewnych warunkach negocjacje bywają wzbogacone o pierwiastek dialogu, a z drugiej strony każdy dialog zakłada negocjacyjną grę interesów. Brak pierwiastka dialogu nie oznacza braku możliwości zawarcia kompromisu i osiągnięcia porozumienia, jednak dialog nadaje mu charakter bardziej trwały.

Ramy dialogu społecznego w Polsce wyznacza Konstytucja RP zwłaszcza art. 12 (zapewniający swobody tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń) oraz art. 20 (wskazanie na społeczną gospodarkę rynkową, solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych jako podstawy ustroju gospodarczego RP). Również w Preambule zawarto odniesienia do dialogu społecznego i zasady pomocniczości. Poszczególne obszary dialogu regulowane są na poziomie ustaw.

W literaturze wyrażono pogląd, że trójstronny dialog społeczny uważa się za najbardziej racjonalną możliwość obniżania negatywnych następstw rozmaitych zjawisk społecznych w tych krajach, gdzie konflikt przemysłowy był głównym czynnikiem wpływającym na dynamikę gospodarki⁶. Jak wskazuje Kazimierz W. Frieske, z biegiem czasu treść idei dialogu społecznego jako „pokojujowej” metody rozwiązywania problemów ewoluowała. Okazało się bowiem, że w nowoczesnych społeczeństwach sploty interesów

⁴ R. Herbut, *Polityka artykulacji i reprezentacji interesów grupowych w demokracjach*, [w:] J. Sroka (red.) *Administracja i polityka. Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 13.

⁵ M. Błaszczuk, J. Sroka (red.), *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 7, 8. J. Gardawski, *Między negocjacjami a dialogiem społecznym*, [w:] P. Żuk (red.) *Demokracja spektaklu? Kondycja polskiego życia publicznego 15 lat po zmianie systemowej*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2004, s. 100.

⁶ L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki, *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 92, 93.

społecznych nie dają się zredukować wyłącznie do wymiaru wyznaczanego przez stosunki pracy⁷.

3.2.1. Zinstytucjonalizowany dialog trójstronny w III RP

Pierwszym impulsem do instytucjonalizacji dialogu trójstronnego było podpisanie z inicjatywy rządu skierowanej do związków zawodowych i jedynej ówczesnej organizacji pracodawców (Konfederacji Pracodawców Polskich) Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w stanie przekształcenia.

W rok później rząd powołał Komisję Trójstronną, której nieformalnym patronem i ojcem był Andrzej Bączkowski, minister cieszący się powszechnym uznaniem partnerów społecznych. Skład, organizację i kompetencje Komisji Trójstronnej szczegółowo określała Uchwała Rady Ministrów nr 7/94 z 15 lutego 1994 r. Po śmierci Bączkowskiego w 1997 r. aktywność Komisji znacznie osłabła co wskazuje na wysoki stopień personalizacji dialogu trójstronnego. Zawieszenie udziału w pracach Komisji przez NSZZ „Solidarność” w 1998 r., a następnie w 1999 r. przez OPZZ zakończyło jej faktyczne funkcjonowanie.

Zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Ministrów Komisja Trójstronna była odpowiedzialna za monitorowanie procesów gospodarczych oraz dokonywanie oceny mechanizmów i instrumentów stosowanych w polityce społeczno-gospodarczej. Uchwała Rady Ministrów nie określiła kryteriów reprezentatywności, po spełnieniu których organizacje związkowe i organizacje pracodawców mogłyby uzyskać status członka Komisji. Przyjęto kryterium historyczne, wskazując na strony podpisanego Paktu o przedsiębiorstwie państwowym. Uchwała przewidywała możliwość rozszerzenia składu Komisji o inne organizacje partnerów społecznych na wniosek samej Komisji skierowany do Prezesa Rady Ministrów⁸. Na działanie Komisji wpływało to, że związki zawodowe były bezpośrednio powiązane z ugrupowaniami zasiadającymi w Sejmie i to na forum parlamentu a nie Komisji Trójstronnej starały się realizować swoje priorytety. Innymi słowy, dialog odbywał się *de facto* poza Komisją⁹.

Ważnym momentem w rozwoju dialogu trójstronnego było przyjęcie przez Sejm ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw

⁷ K.W. Frieske, *Dialog społeczny i demokracja*, [w:] D. Zalewski (red.) *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 47.

⁸ W praktyce strony zasiadające w Komisji nigdy nie osiągnęły konsensusu w tym zakresie i nie skierowały wniosku.

⁹ M. Falkowski, T.G. Grosse, O. Napiątek, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 18, 19; B. Gąnciarz, W. Panków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 94, 95.

Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Prace poprzedzające powstanie ustawy toczyły się wiele lat. Pojawiła się nawet niezrealizowana idea „zakotwiczenia” komisji trójstronnej w Konstytucji¹⁰. Konieczność stworzenia ustawowej podstawy dla dialogu trójstronnego w Polsce sygnalizował w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny¹¹. Do Sejmu ostatecznie trafiły dwa projekty ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych – projekt poselski (autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej) oraz projekt rządowy¹².

Forma prawna Komisji Trójstronnej była wielokrotnie opisywana w literaturze¹³. Zdaniem Kariny Całka-Lajnert należy uznać, że Komisja Trójstronna była uzupełnieniem demokracji reprezentatywnej mechanizmami demokracji partycypacyjnej, a dialog i partycypacja były wykorzystywane do legitymizacji władzy. Jacek Męcina wskazuje, iż z przeprowadzonych przez niego analiz wynika, że mimo formułowania krytycznych ocen dialogu prowadzonego w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, jej aktywność wywierała wpływ na kształtowanie stosunków pracy w takich obszarach, jak prawo pracy, rynek pracy, wynagrodzenia i świadczenia socjalne oraz system zabezpieczenia społecznego¹⁴.

Zawieszenie udziału strony pracowników w pracach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz wszystkich Trójstronnych Zespołów Branżowych podczas posiedzenia Trójstronnej Komisji z udziałem Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska 26 czerwca 2013 r. ostatecznie przesądziło o zakończeniu dotychczasowej formuły.

3.2.2. Powstanie Rady Dialogu Społecznego

Historia ustawy rozpoczyna się 28 października 2013 r. Tego dnia, podczas spotkania w Kancelarii Prezydenta RP, strona związkowa zaprezentowała Prezydentowi RP oraz organizacjom pracodawców pierwsze propozycje zmian w obszarze dialogu trójstronnego w Polsce. Następnie rozpoczęła się seria dwustronnych spotkań partnerów społecznych, które zakończyły się na początku 2015 r. W ich efekcie powstała wstępna wersja projektu usta-

¹⁰ D. Waniek, *Legitymizacja Konstytucji*, [w:] *Problemy socjologii Konstytucji* D. Waniek (red.) Warszawa 1991, s. 35.

¹¹ Porównaj orzeczenie TK z 6 maja 1997 r. U 2/96.

¹² Druki Sejmowe 2020 oraz 2021

¹³ Przykładowo K. Całka-Lajnert, *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych jako przykład instytucjonalizacji demokracji*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2012, nr 4, s. 169–184.

¹⁴ J. Męcina, *Znaczenie Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych dla kształtowania stosunków pracy w Polsce*, [w:] J. Męcina, *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III RP*, Warszawa 2010, s. 289.

wy o RDS. Wraz z przekazaniem tego dokumentu stronie rządowej, rozpoczęły się negocjacje trójstronne. Zakończyły się one 21 marca 2015 r. porozumieniem zawartym w Dobieszkuwie. 8 kwietnia 2015 r. rozpoczęły się formalne prace legislacyjne nad projektem. W ich rezultacie w dniu 24 lipca 2015 r. została przez Sejm uchwalona ustawa *O Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, która weszła w życie 11 września 2015 r.¹⁵

W trakcie prac nad ustawą pojawiło się kilka kontrowersyjnych kwestii. Dotyczyło to przykładowo, tego czy można wymienić w ustawie kwestie, które strona rządowa musi bezwzględnie uzgodnić z Radą. Wizję potrzeby wskazania takich obszarów prezentowały organizacje związkowe. Organizacje pracodawców argumentowały, że takie rozwiązanie naruszałoby ład konstytucyjny i zasadę trójpodziału władzy. Mogłoby to być także przyczyną paraliżu procesu decyzyjnego i legislacyjnego. Akceptację pracodawców uzyskała propozycja związkowa, w myśl której brak konsultacji społecznych projektu aktu prawnego byłby podstawą do zaskarżenia do TK. Partnerzy społeczni podkreślali, że dotychczasowe regulacje wskazujące na konieczność przeprowadzenia procesu konsultacji projektów ustaw (wynikający z ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy o organizacjach pracodawców) nie zawierają żadnej sankcji w razie naruszenie procedury. Tak więc przyszła regulacja musi ten brak uzupełniać. Ostatecznie żadna tego rodzaju „sankcja” nie znalazła się w ustawie¹⁶.

Partnerzy społeczni formułowali także następujące, wielokrotnie wcześniej podnoszone postulaty do strony rządowej: uzyskania większego i bezpośredniego wpływu partnerów społecznych na wydatkowanie środków z Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Oczywiście znalazło to odbicie nie w treści samej ustawy (dotyczącej innej materii), ale zaleceniach dotyczących dalszych prac. Można zwrócić uwagę, że temat ten wraca we wspólnych stanowiskach strony społecznej Rady i wciąż jest bardzo daleko od osiągnięcia jakiegokolwiek postępu.

Duża część dyskusji dotyczyła samodzielności finansowej Rady. O kondycji polskich partnerów społecznych świadczy fakt, że nikt na poważnie nie sugerował współfinansowania/ finansowania przez nich działania RDS.

NSZZ „Solidarność” przez cały czas prac nad ustawą (a także i później, gdy toczyły się prace nad jej pierwszą nowelizacją) forsował koncepcję Rzecznika Dialogu Społecznego (mianowanego przez Sejm na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy 35 posłów). Pozostałe związki zawodowe: OPZZ i FZZ oraz organizacje pracodawców nie były (i nie są) do tej koncepcji przekonane. Miały (i mają) zastrzeżenia do zbyt wysokiej rangi potencjalnej

¹⁵ A. Grabowska, *Reforma dialogu społecznego w Polsce. Od zawieszenia do nowej formuły trójstronnej debaty*, Warszawa 2016, s. 40–65.

¹⁶ Kwestia ta jest istotna w świetle orzeczenia TK z 4 listopada 2018 r. (Kp1/18), które jest omówione w dalszej części tekstu.

instytucji. W ich ocenie niejasność wzbudza relacja pomiędzy przewodniczącym RDS a potencjalnym Rzecznikiem Dialogu Społecznego.

Ostatecznie w ustawie pojawiło się sporo nowych rozwiązań w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy takie jak: możliwość zwrócenia się partnerów do SN, TK, możliwość wspólnego wniosku legislacyjnego. Kompetencje RDS i instytucje prawne znajdujące się na gruncie tej ustawy omówione są poniżej.

3.2.3. Zadania i skład Rady Dialogu Społecznego

Zadania Rady Dialogu Społecznego są wskazane art. 1 ustawy. Przedstawia się one następująco. Rada prowadzi dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. Rada działa na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia. Rada działa na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Rada wspiera prowadzenie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 4 ustawy każdej ze stron Rady przysługuje prawo wniesienia pod obrady Rady sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego, rozwoju społeczno-gospodarczego i wzrostu dobrobytu, zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz spójności społecznej.

Każda ze stron Rady, również wspólnie z inną stroną Rady, może zająć stanowisko w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej. Każda ze stron Rady może wezwać inną stronę Rady do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze. Jak wskazuje Jacek Męcina, szczegółowo określony tryb procedury postępowania w przypadku wniesienia sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym daje szansę efektywnego procedowania kwestii wnoszonych pod obrady Rady. Tym samym ustawodawca chciał poradzić sobie ze słabością funkcjonowania dialogu trójstronnego w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, gdzie za uprawnieniem do wniesienia spraw pod jej obrady, nie stała żadna procedura rozpatrywania sprawy i jej zakończenia (skwitowania), co często oznaczało w praktyce pozostawienie tych kwestii na poziomie dyskusji plenarnej, ewentualnie w zespole problemowym bez żadnych ostatecznych konkluzji lub chociażby ocen¹⁷.

¹⁷ J. Męcina, *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego* [w:] K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 498.

Ten szeroki zakres celów działania Rady przekłada się na instrumenty realizacji tych zadań, które zostaną omówione poniżej. Ważnym elementem jest tworzenie planów działania Rady¹⁸.

Program prac Rady na rok 2018 obejmował:

1. Promocję szkolnictwa zawodowego.
2. Polityka klimatyczna Polski – w kontekście przygotowań do konferencji ONZ COP 24.
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.

Program prac Rady na rok 2019 obejmuje:

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. Politykę klimatyczną, energetyczną i ochrony środowiska – wpływ na rozwój gospodarki oraz bezpieczeństwo socjalne obywateli.
4. Ocenę i perspektywy funkcjonowania dialogu społecznego w Polsce - wypracowanie zmian w tym ustawy o RDS – wzmacniających mechanizm dialogu społecznego i udział partnerów społecznych w procesie legislacyjnym.
5. Przegląd i ocenę systemu emerytalnego w Polsce.
6. Przegląd realizacji zasad i praw Europejskiego Filaru Praw Socjalnych - wypracowanie rekomendacji.
7. Przegląd, ocenę i propozycje zmian w zakresie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.
8. Przegląd i ocenę wyników wdrażania reformy oświaty w Polsce.

Zgodnie z artykułem 23 ustawy stroną pracowników w Radzie reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych. Przy czym za reprezentatywne uznawane są ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria: zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących pracownikami oraz działają w podmiotach gospodarki narodowej, których pod-

¹⁸ M. Szymański, *Rada Dialogu Społecznego – praktyka działania*, [w:] S. Adamczyk, B. Surdykowska, M. Szymański, *Przewodnik po dialogu społecznym*, CPS „Dialog”, Warszawa 2018.

stawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej. Od 1.1.2008 r. obowiązuje klasyfikacja Polskiej Klasyfikacji Działalności (zwana PKD 2007), która została wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z 24.12.2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Według załącznika do tego rozporządzenia wyróżniamy 21 sekcji PKD, które dzielą się na działy, grupy, klasy i podklasy. Przy ustalaniu kryterium liczebności uwzględnia się nie więcej niż po 100 000 członków organizacji związkowej będących pracownikami zatrudnionymi w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w jednej sekcji PKD, o której mowa w przepisach o statystyce publicznej. Regulacja ta ma nie tylko zapewnić możliwie pełną reprezentatywność organizacji zrzeszającej członków z różnych sekcji i działów gospodarki, ale także przeciwdziałać ubieganiu się o reprezentatywność organizacji branżowych. Organizacja związkowa ubiegająca się o uznanie jej za reprezentatywną organizację związkową przy ustalaniu liczby pracowników nie uwzględnia pracowników zrzeszonych w tych spośród jej organizacji członkowskich, które są lub w okresie roku przed złożeniem wniosku o stwierdzenie reprezentatywności były zrzeszone w reprezentatywnej organizacji związkowej mającej przedstawicieli w składzie Rady. Przepis ten ma przeciwdziałać sztucznym podziałom organizacji reprezentatywnych i przepływowi zrzeszonych organizacji branżowych pomiędzy organizacjami reprezentatywnymi.

Stronę pracodawców w Radzie reprezentują natomiast przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców. Za reprezentatywne organizacje pracodawców uznaje się ogólnokrajowe organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym, funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców lub ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, spełniające łącznie następujące kryteria:

- zrzeszają pracodawców¹⁹, zatrudniających łącznie co najmniej 300 000 osób wykonujących pracę;
- zrzeszają pracodawców prowadzących podstawowy rodzaj działalności gospodarczej w co najmniej połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD),
- posiadają wśród członków regionalne organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym, mające siedziby w co najmniej połowie województw.

Przy ustalaniu kryterium liczebności, w przypadku pracodawcy prowadzącego działalność w zakresie jednej sekcji PKD wszystkie osoby wykonu-

¹⁹ o których mowa w art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

jące pracę zarobkową są przyporządkowywane do tej sekcji albo w przypadku pracodawcy prowadzącego działalność w więcej niż jednej sekcji PKD wszystkie zatrudnione osoby wykonujące pracę zarobkową zostają przyporządkowane do sekcji obejmującej podstawowy rodzaj działalności danego podmiotu. Przy czym uwzględnia się nie więcej niż 100 000 osób wykonujących pracę zarobkową w danej sekcji PKD.

Wnioski organizacji związkowych i organizacji pracodawców o stwierdzenie ich reprezentatywności rozpatruje Sąd Okręgowy w Warszawie, który wydaje w tej sprawie orzeczenie w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku. Z wnioskami organizacje związkowe i organizacje pracodawców występują co 4 lata. Okres 4 lat liczy się od dnia uprawomocnienia się uprzednio wydanego orzeczenia.

Zgodnie z art. 26 ustawy strona pracowników i strona pracodawców Rady mają równą liczbę przedstawicieli, nie więcej niż 25 każda ze stron. Liczbę przedstawicieli każdej z organizacji, w składzie Rady ustalają wspólnie strony pracowników i strony pracodawców. Każda z reprezentatywnych organizacji, ma równą liczbę przedstawicieli w ramach danej strony²⁰.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje do udziału i odwołuje z udziału w pracach Rady swojego przedstawiciela oraz przedstawicieli:

- 1) Prezesa Narodowego Banku Polskiego – na jego wniosek;
- 2) Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego – na jego wniosek;
- 3) Głównego Inspektora Pracy – na jego wniosek.

Na czele Rady stoi przewodniczący Rady. Do zadań przewodniczącego należy:

- 1) zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom Rady i Prezydium Rady;
- 2) reprezentowanie Rady w kontaktach zewnętrznych;
- 3) kierowanie w imieniu Rady wniosków i zapytań do właściwych organów;
- 4) wykonywanie innych czynności zleconych przez Radę.

Przewodniczący Rady przedstawia Sejmowi i Senatowi corocznie, nie później niż do dnia:

- 1) 15 października – informację o działalności Rady za okres swojej kadencji;
- 2) 31 maja – sprawozdanie z działalności Rady w roku poprzednim.

²⁰ W przypadku gdy nie jest możliwe ustalenie równej liczby przedstawicieli każdej z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę pracowników lub stronę pracodawców w Radzie, każda ze stron Rady może ustalić różną liczbę przedstawicieli każdej z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę pracowników lub stronę pracodawców w Radzie, przy czym ta różnica nie może wynosić więcej niż 1.

Za udział w pracach Rady przysługuje ryczałt miesięczny:

- 1) przewodniczącemu oraz wiceprzewodniczącym Rady, z wyłączeniem przedstawicieli strony rządowej – w wysokości 76% przeciętnego wynagrodzenia;
- 2) członkom Rady, pełniącym funkcje przewodniczących zespołów problemowych, z wyłączeniem przedstawicieli strony rządowej - w wysokości 65% przeciętnego wynagrodzenia;
- 3) pozostałym członkom Rady oraz sekretarzom Prezydium Rady, z wyłączeniem przedstawicieli strony rządowej – w wysokości 57% przeciętnego wynagrodzenia²¹.

3.2.4. Uprawnienia Rady Dialogu Społecznego

Wśród najważniejszych uprawnień Rady Dialogu Społecznego można wskazać na:

- możliwość podejmowania trójstronnych i dwustronnych uchwał;
- prawo wnioskowania o zmiany w prawie;
- opiniowanie projektów ustaw;
- możliwość zawierania porozumień;
- konsultacja Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (oraz wzrostu wysokości wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej, minimalnego wynagrodzenia za pracę, emerytur i rent z FUS);
- opiniowanie projektu budżetu państwa.

Art. 28 ustawy dotyczy zasad podejmowania uchwał trójstronnych na posiedzeniach plenarnych Rady. Rada podejmuje decyzje w drodze uchwały na posiedzeniach plenarnych, jeżeli w posiedzeniu biorą udział:

- 1) przedstawiciele więcej niż połowy reprezentatywnych organizacji związkowych;
- 2) przedstawiciele więcej niż połowy reprezentatywnych organizacji pracodawców;
- 3) co najmniej jeden przedstawiciel Rady Ministrów.

Przyjęcie uchwały Rady wymaga zgody każdej ze stron. Stanowiska strony pracowników i strony pracodawców są przyjmowane zwykłą większością, 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 członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli ministra właściwego do spraw pracy i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

²¹ Uprawnienie do ryczałtu przysługuje wyłącznie z jednego z tytułów.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę to zasady podejmowania uchwał strony pracowników i pracodawców na posiedzeniach plenarnych Rady (art. 29 ustawy).

Strona pracowników i strona pracodawców uzgadnia wnioski, wyraża swoją opinię lub zajmuje stanowisko w drodze uchwały podejmowanej na posiedzeniu plenarnym, jeżeli w posiedzeniu biorą udział:

- przedstawiciele więcej niż połowy reprezentatywnych organizacji związkowych;
- przedstawiciele więcej niż połowy reprezentatywnych organizacji pracodawców.

Przyjęcie uchwały wymaga zgody strony pracowników i strony pracodawców. Uchwała przyjmowana jest zwykłą większością, przy czym wymagane jest uczestniczenie w głosowaniu co najmniej 2/3 członków Rady reprezentujących daną stronę.

Zarówno w odniesieniu do uchwał trójstronnych jak i dwustronnych ustawa przewiduje możliwość głosowania korespondencyjnego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Do podjęcia uchwały w tym trybie wymagana jest jednomyślność.

Strony Rady mogą zawierać porozumienia i zajmować wspólne stanowiska²². Należy podkreślić, że porozumienia (o których mowa w art. 3 ustawy) są odmienną kategorią od ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (o których mowa w art. 15 ustawy).

Jak już zostało wskazane RDS, posiada pośrednią inicjatywę ustawodawczą. Zgodnie z art. 13 ustawy strona pracowników i strona pracodawców Rady ma prawo występowania ze wspólnymi wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie zadań RDS. Wnioski kierowane są do właściwego ministra. Uzgodnienie wniosku następuje w drodze uchwały strony pracowników i strony pracodawców Rady.

W przypadku przedłożenia wniosku, właściwy minister, w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku, przedstawia na piśmie stronie pracowników i stronie pracodawców Rady stanowisko Rady Ministrów w sprawie.

Strona rządowa, w terminie do 10 maja każdego roku, przedstawia Radzie Wieloletni Plan Finansowy Państwa zawierający Program Konwergencji, który określa wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny.

Strony pracowników i strony pracodawców Rady, w terminie 10 dni od dnia otrzymania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, przedstawiają

²² Porozumienia określają w szczególności: 1) czas obowiązywania; 2) tryb dokonywania zmian treści; 3) tryb rozwiązania; 4) przypadki wygaśnięcia; 5) tryb rozstrzygnięcia kwestii spornych.

o nim wspólną opinię oraz wspólną propozycję w sprawie wzrostu w następnym roku:

- 1) wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej;
- 2) minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- 3) emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W przypadku gdy w terminie, o którym mowa powyżej strony pracowników i strony pracodawców Rady nie przedstawią wspólnej opinii lub propozycji, każda z tych stron może, w terminie 5 dni roboczych, przedstawić swoją opinię lub propozycję.

W przypadku gdy w terminie, o którym mowa powyżej, strona nie przedstawi opinii lub propozycji, opinię lub propozycję w każdej ze spraw, może przedstawić, w terminie 5 dni roboczych, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę pracowników i stronę pracodawców w Radzie.

Podsumowując art. 16 ustawy o RDS wprowadza precyzyjną procedurę i terminy: na przedstawienie wspólnego stanowiska reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców, następnie stanowiska strony pracodawców lub pracowników a w razie nieosiągnięcia ani jednego ani drugiego stanowiska poszczególnych organizacji.

RDS przysługują następujące dodatkowe uprawnienia i możliwości: wystąpienie do SN z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego; wystąpienie przez przewodniczącego Rady do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o wydanie interpretacji ogólnej; wystąpienie przez przewodniczącego Rady do Sejmu i Senatu z wnioskiem o umożliwienie przedstawienia Sejmowi lub Senatowi informacji dotyczącej spraw o istotnym znaczeniu; zawarcie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy; złożenie wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego.

Strona pracowników i strona pracodawców Rady mogą podjąć uchwałę o wystąpieniu przez przewodniczącego Rady do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, jeżeli w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub sądów powszechnych ujawniły się rozbieżności w wykładni prawa (art. 14 ustawy).

Strona pracowników i strona pracodawców Rady mogą podjąć uchwałę o wystąpieniu przez przewodniczącego Rady do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o wydanie interpretacji ogólnej, w przypadku niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych, wydanych przez organy podatkowe w takich samych stanach faktycznych lub zdarzeniach przyszłych oraz w takich samych stanach prawnych, w szczególności gdy wydanie interpretacji ogólnej służy realizacji celów Rady (art. 14 b ustawy).

Rada może podjąć uchwałę o wystąpieniu przez przewodniczącego Rady do Sejmu i Senatu z wnioskiem o umożliwienie przedstawienia Sejmowi lub Senatowi informacji dotyczącej spraw o istotnym znaczeniu znajdujących się w zakresie zadań Rady (art. 14 ustawy).

Strona społeczna Rady ma możliwość zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (art. 15 ustawy). Strona pracowników i strona pracodawców Rady mogą zawierać ponadzakładowe układy zbiorowe pracy obejmujące ogół pracodawców zrzeszonych w organizacjach, o których mowa w art. 24 ust. 1, lub grupę tych pracodawców oraz pracowników zatrudnionych przez tych pracodawców, a także porozumienia określające wzajemne zobowiązania tych stron²³.

Strona pracowników i strona pracodawców Rady może wnioskować o przeprowadzenie wysłuchania publicznego do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem właściwości Rady. Z inicjatywą o wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenie wysłuchania publicznego dotyczącego projektu aktu normatywnego może wystąpić każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę pracowników i stronę pracodawców w Radzie. Przyjęcie wniosku następuje w drodze uchwały strony pracowników i strony pracodawców Rady.

3.2.5. Działalność RDS w latach 2015–2019

Ciekawym wstępem do tej części mogą być wyniki badań prowadzonych przez zespół Andrzeja Zybertowicza dotyczące wojewódzkich komisji dialogu społecznego. A wnioski są następujące:

- instytucje dialogu społecznego zawłaszczone zostały przez osoby pełniące wiele innych, mniej lub bardziej czasochłonnych funkcji i traktowane są jako instrumenty pomnażania własnego kapitału społecznego oraz budowania swojej pozycji,
- wśród aktorów dialogu zakorzenione jest przekonanie, że samo funkcjonowanie dialogu wymuszone zostało przez Unię Europejską, całe przedsięwzięcie zaś uznawane jest za posiadające *par excellence* faszadowy charakter,
- występuje znaczna skłonność autorów dialogu społecznego do działania poza oficjalnymi kanałami artykulacji, także z wykorzystaniem rozmaitych form nacisku²⁴.

²³ Do układów, stosuje się przepisy art. 239-241¹, art. 241² § 1 i 3, art. 241³-241⁹ § 1 i 2 oraz art. 241¹⁰-241¹³ Kodeksu pracy.

²⁴ M. Spławski, *Przemoc jako zaprzeczenie idei dialogu społecznego*, [w:] J. Szomburg (red.) *Jak poprawić dialog Polaków?* Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005, s. 92.

Jak konkluduje Andrzej Zybortowicz wraz z zespołem: Jeśli hipoteza (dotycząca dialogu społecznego jako „ciała obcego” dopisek B. S.) jest słuszna, to nieuwzględnienie okoliczności, na które zwraca ona uwagę, musi powodować, że przyjęta strategia wprowadzania w życie formalnych instytucji dialogu społecznego okaże się pod istotnymi względami nieefektywna (...) niektóre instytucje nieformalne mogą posiadać większy wpływ na procesy społeczne niż świadomie zaprojektowane instytucje formalne²⁵. Trzy scenariusze, które rysują się przed dialogiem społecznym „ciałem obcym” są zdaniem naukowców następujące: 1) albo otoczenie instytucjonalne odrzuci instytucje dialogu społecznego (stracą one wówczas swoją tożsamość) albo 2) zostaną one rozmontowane/ przedefiniowane (w wyniku kontaktu z otoczeniem zaczną pełnić funkcje różniące się od pierwotnie planowanych) albo 3) ulegną neutralizacji (funkcjonować będą wedle „zdrowych” reguł, ale pozbawione już będą zdolności oddziaływania na otoczenie)²⁶.

Można oczywiście skomentować, że badania prowadzone były dawno, więc pod rządami „starej” ustawy o TKdSSG i tuż po wejściu naszego kraju do UE, nie przystają więc do obecnej sytuacji. Czy tak jest rzeczywiście? Spróbujmy w świetle powyższych konkluzji badawczych spojrzeć na RDS.

Po pierwsze, Rada Dialogu Społecznego w bardzo niewielkim zakresie wykorzystywała potencjał instrumentów prawnych, które występują w ustawie. Jak już pisałam wcześniej, RDS posiada dodatkowe (w stosunku do wcześniejszego stanu prawnego) narzędzia oddziaływania. W praktyce jednak są one rzadko używane²⁷. Przykładowo, nie doszło do złożenia wniosku do SN, wniosku do TK, wniosku o powszechną interpretację ogólną (w tym ostatnim przypadku instytucja pojawiła się w nowelizacji ustawy o RDS tak więc obowiązuje krócej). Strony nie zawarły porozumienia ani ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. Uchwały trójstronne dotyczą niemal wyłącznie kwestii porządkowych i organizacyjnych. Podstawowe pytanie jakie się rodzi, to: jakie są tego przyczyny? Czy instrumenty te *de facto* nie są potrzebne partnerom społecznym, czy nie posiadają oni społecznych/ intelektualnych umiejętności, aby z nich skorzystać? Mateusz Szymański wskazuje, że do-

²⁵ M. Spławski, A. Zybortowicz, *Dialog społeczny jako ciało obce w tkance polskiego życia społecznego. Analiza wstępna*, [w:] D. Zalewski, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, IPISS 2003.

²⁶ M. Spławski, *Przemoc jako zaprzeczenie idei dialogu społecznego*, [w:] J. Szomburg (red.) *Jak poprawić dialog Polaków?* Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005, s. 93.

²⁷ Uchwała strony społecznej RDS nr 18 z 19 października 2016 r., <https://www.cpsdialog.pl/index.php/features/rada-dialogu-spoecznego/uchwaly-rds> Należy jednakże zwrócić uwagę, że prace dotyczące tej zmiany w kodeksie pracy (wydłużenie terminów na odwołanie się do sądu pracy od rozwiązania umowy) toczyły się już w tym czasie w Sejmie.

tychczas strona społeczna nigdy nie wypracowała wspólnego stanowiska w ramach procedury budżetowej²⁸. Można zauważyć także brak wspólnego stanowiska strony społecznej w 2019 r.²⁹ Podejmowane były jednak stanowiska stron: przykładowo stanowisko strony pracodawców w sprawie projektu ustawy budżetowej w 2018 r. oraz w tym samym roku wspólna propozycja strony pracowników RDS, dotycząca wzrostu w następnym roku wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej, minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁰.

Po drugie, do opinii publicznej nie docierają dostatecznie systematycznie informacje o działalności Rady. Podobnie jak w przypadku Trójstronnej Komisji, tak i obecnie nie są publikowane stenogramy z posiedzeń plenarnych RDS ani poszczególnych zespołów problemowych.

Wydaje się, że podstawowym pytaniem badawczym, które należałoby w tej chwili poddać analizie to zagadnienie, w jakim zakresie uchwały dwustronne partnerów społecznych oddziałują na prace czy kierunki prac legislacyjnych oraz inne decyzje strony rządowej. Analiza poszczególnych uchwał oraz odpowiedzi strony rządowej³¹ pozwoliłyby „światu zewnętrznemu” poznać argumentację jednej i drugiej strony. Weźmy dwa przykłady, w mojej ocenie, bardzo konkretnych i wartościowych, uchwał strony społecznej:

- uchwała nr 75 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie rozpoczęcia prac nad zmianą ustalenia wysokości i zasad przyznawania zasiłków dla bezrobotnych³².
- uchwała nr 74 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie rekomendacji zmian rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, w sposobie ustalania minimalnego wynagrodzenia młodocianych pracowników zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego³³.

Patrząc z punktu widzenia opinii publicznej jakkolwiek analiza ich potencjalnego wpływu na „sposób myślenia” strony rządowej czy prześledzenia debaty, która się toczy wokół kwestii wysokości zasiłków dla bezrobotnych

²⁸ M. Szymański, *Udział Rady Dialogu Społecznego w procedurze budżetowej*, [w:] S. Adamczyk, B. Surdykowska, M. Szymański, *Przewodnik po dialogu społecznym*, CPS „Dialog” Warszawa 2018.

²⁹ <https://www.cpsdialog.pl/index.php/108-z-zycia-dialogu/zespoły-problemowe-rds/485-10-07-2019-zp>

³⁰ M. Szymański, *Udział Rady...* op. cit.

³¹ których jednakże nie ma na stronie internetowej RDS.

³² <https://www.cpsdialog.pl/index.php/117-rada-dialogu-spoecznego/417-uchwały-rds-2>

³³ <https://www.cpsdialog.pl/index.php/117-rada-dialogu-spoecznego/417-uchwały-rds-2>

czy wysokości wynagrodzenia dla pracowników młodocianych wymaga poznania odpowiedzi strony rządowej³⁴.

Jak już wskazałam nie można dokonać próby analizy wpływu uchwał trójstronnych na politykę państwa, gdyż dotychczas podjęte uchwały trójstronne dotyczą wyłącznie kwestii organizacyjnych i formalnych³⁵. Natomiast jest jeszcze kwestia opiniowania aktów prawnych, do której to procedury szczególnie przywiązane są związki zawodowe, o czym pisałam w części wcześniejszej. W obecnym stanie prawnym mamy do czynienia z dwutorowością całej procedury. Prawo do ich opiniowania wynika zarówno z ustawy o związkach zawodowych (art. 19 ustawy) czy ustawy o organizacjach pracodawców (art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców) a także ustawy o RDS. W bardzo nielicznych sytuacjach zespoły problemowe RDS miały wolę (i zdążyły) wypracować wspólne stanowisko strony społecznej wobec projektu ustawy. Jeżeli już wypracowanie stanowiska miało miejsce, to następowało to już po momencie skierowania przez stronę rządową projektu ustawy do Sejmu. Ostatecznie oddziaływanie na proces legislacyjny sprowadzało się do informowania podczas posiedzeń komisji/podkomisji w Sejmie lub Senacie o istnieniu wspólnego stanowiska. Jest banalną konstatacją, że istnienie wspólnego stanowiska nie wynikało z instytucjonalnego „oprzyrządowania” istniejącego w ustawie o RDS, tylko z postrzegania danej kwestii jako ważnej i odnoszącej się do wspólnego interesu.

Od momentu wejścia w życie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego ustawa była jednokrotnie nowelizowana³⁶. Aczkolwiek projekt nowelizacji zyskał ostatecznie aprobatę wszystkich organizacji, to na etapie prac nad rekomendacjami zgłaszane były różne propozycje, które ostatecznie nie spotkały się z konsensusem partnerów społecznych lub wzbudziły zastrzeżenie strony rządowej. W szczególności dotyczy to proponowanej przez NSZZ „Solidarność” koncepcji powołania Rzecznika Dialogu Społecznego. Zgodnie z zarysowaną koncepcją miałyby to być samodzielna instancja finansowana bezpośrednio z budżetu państwa, a jej celem miałyby być organizowanie prac Rady oraz promocja wiedzy o dialogu społecznym. Zdaniem NSZZ „Solidarność” wprowadzenie samodzielnej instytucji realizowałoby treść art. 87 ustawy wskazującego na dążenie do zmian, które będą sprzyjały większej samodzielności organizacyjnej Rady³⁷. Wydaje się, że wcześniejsze uwagi

³⁴ W ocenie piszącej jeżeli sama RDS nie postrzega ujawniania opinii publicznej tych odpowiedzi jako czegoś istotnego, trudno zakładać, że strony widzą w wymianie poglądów coś więcej od sformalizowanego teatru.

³⁵ <https://www.cpsdialog.pl/index.php/117-rada-dialogu-spolecznego/417-uchwaly-rds-2/>

³⁶ Nowelizacja została uchwalona przez Sejm 15 czerwca 2018 r.

³⁷ M. Szymański, *Rada Dialogu Społecznego – ramy prawne*, [w:] S. Adamczyk, B. Surdykowska, M. Szymański, *Przewodnik po dialogu społecznym*, CPS „Dialog” Warszawa 2018.

dotyczące polityki informacyjnej Rady (czy też jej braku) przemawiają za koniecznością jej większej autonomii finansowej.

Należy pamiętać, że pewne instrumenty prawne zawarte w ustawie o RDS występują także w bardzo podobnej formie na gruncie ustawy o związkach zawodowych i ustawy o organizacjach pracodawców. Są to ustawy z 1991 r. i regulacje te znajdują się w nich od samego początku. Przykładowo art. 13 ustawy o RDS zakłada prawo do wnioskowania o zmiany w prawie. Art. 20 ustawy o związkach zawodowych wskazuje, że reprezentatywna organizacja związkowa ma prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego. Wnioski dotyczące ustaw związek kieruje do posłów lub organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej. W przypadku aktów prawnych niższego rzędu wniosek kieruje się do organów uprawnionych do ich wydania. Organ państwowy, do którego został skierowany wniosek, obowiązany jest w terminie 30 dni przedstawić związkowi zawodowemu swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska - także jego uzasadnienie. Analogiczna regulacja znajduje się w art. 16(2) ustawy o organizacjach pracodawców. Można postawić proste pytanie, czy w sytuacji gdy art. 20 ustawy o związkach zawodowych lub art. 16(2) ustawy o organizacjach pracodawców nie był w praktyce przez partnerów społecznych wykorzystywany czy można było zakładać, że tego typu uprawnienie zawarte w ustawie o RDS spowoduje, że „nagle” wysypią się projekty działań legislacyjnych po stronie partnerów społecznych?

To co mnie osobiście zawsze zaskakuje, gdy spojrzymy na wprost wyrażone w ustawie o RDS uprawnienia Rady, to brak odniesienia do Krajowego Programu Reform (KPR). Oczywiście nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby w wyniku „oddolnej” inicjatywy którejś z organizacji, wnieść pod obrady i próbować wypracować wspólne stanowisko strony społecznej wobec projektu Krajowego Programu Reform. Taka praktyka się nie pojawiła. KPR nie jest wprost wskazany w ustawie o RDS. Zajmuje się nim rządowy międzyresortowy Zespół Europa 2020, gdzie partnerzy społeczni są formalnie uczestnikami działań wynikających z Semestru Europejskiego wraz z liczną grupą organizacji pozarządowych, a przede wszystkim urzędników ministerialnych, którzy odgrywają tam rolę dominującą. Pokazuje to, że proces zarządzania gospodarczego wynikającego z podstawowej strategii unijnej Europa 2020 wciąż jest dla partnerów społecznych dość „zewnętrzny” i „abstrakcyjny” procesem. Na marginesie można zauważyć, że część organizacji zasiadających w RDS (i będących automatycznie członkami Zespołu Europa 2020), jak wynika z załączników do Krajowego Programu Reform, nie opiniuje projektu tego dokumentu. Przykładowo, nie pojawiają się opinie Business Centre Club lub Forum Związków Zawodowych. Partnerzy społeczni zasiadający w Radzie podejmują pewne działania mające na celu

wzmocnienie udziału partnerów w Semestrze Europejskim. Do chwili pisania tego tekstu nie zakończyły się one wypracowaniem żadnych konkluzji, nie mówiąc o ich wdrożeniu. Można przypomnieć, że zadanie: „Wzmocnienia roli partnerów społecznych w procesie Semestru Europejskiego, włączenie RDS we wdrażanie strategii Europa 2020 oraz opracowanie sytemu udziału RDS w proces opiniowania projektów legislacyjnych zgłaszanych przez Komisję Europejską do konsultacji” był w planie działań na rok 2016. W ten sposób można zauważyć że RDS nie zdąży wdrożyć żadnego efektywnego planu włączenia partnerów w implementację strategii Europa 2020, ponieważ strategia ta właśnie dobiega końca. Można jeszcze nieco ironicznie dodać, że również nie udało się dokonać wypracowania systemu udziału RDS w proces opiniowania projektów legislacyjnych zgłaszanych do konsultacji przez Komisję Europejską.

3.2.6. Przeświadczenie o sprawczej sile głosu partnerów społecznych w procesie legislacyjnym

Wydaje się, że powyższe rozważania dotyczące Rady Dialogu Społecznego należy uzupełnić o kilka uwag dotyczących „narzędzia”, które „od zawsze” było w rękach związków zawodowych (także organizacji pracodawców) jako sposobu wpływania na politykę publiczną czyli opiniowania projektów aktów prawnych. W mojej ocenie, jest to (obok uczestniczenia w procesie uchwalania budżetu i aktów około budżetowych) dominujący obszar aktywności wszystkich trzech central związkowych. Jak się wydaje, ani NSZZ „Solidarność”, ani OPZZ, ani Forum Związków Zawodowych nie dysponują instrumentami wpływu jakimi tradycyjnie posługują się związki zawodowe na Zachodzie, a więc nie prowadzą żadnej skoordynowanej polityki negocjacji zbiorowych podejmowanych przez będące w ramach ich struktur jednostki/federacje branżowe czy organizacje zakładowe/międzyzakładowe. Żadna z central nie przedstawia oficjalnie „światu zewnętrznemu” oczekiwań i uzysków negocjacyjnych. Główną formą zewnętrznej komunikacji są opinie, stanowiska, poglądy wyrażone w procesie opiniowania projektów aktów prawnych, który odbywa się na bazie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Już to pokazuje, gdzie centrale związkowe koncentrują swoją aktywność.

Nie oznacza to jednak, że jest to aktywność skuteczna. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że naruszenie procedury określonej w art. 19 ustawy o związkach zawodowych ma nieznaczny wpływ na prawidłowość procesu legislacyjnego. Warto zwrócić uwagę na niekorzystną dla związków zawodowych interpretację art. 19 dotyczącego konsultowania ze stroną związkową projektów aktów prawnych na przykładzie kilku orzeczeń TK. Przykładowo w orzeczeniu z 4.4.1995 r. (K 10/94, Legalis) (z wniosku NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ) w sytuacji braku konsultacji

w trybie art. 19 TK nie dopatrył się naruszenia Konstytucji RP. W omawianej sprawie chodziło o ustawę z 23.4.1994 r. o metodach kształtowania wynagrodzeń i środków na wynagrodzenia przez podmioty gospodarcze oraz o zmianie niektórych ustaw. Ustawa ta została uchwalona po tym, gdy wcześniejsza ustawa dotycząca tego samego obszaru została skutecznie zawetowana przez Prezydenta RP. Ustawa została uchwalona w zasadzie w tym samym kształcie, z wyłączeniem przepisów, które zakwestionował Prezydent, bez ponownego zasięgnięcia opinii związków zawodowych. Trybunał wskazał, że proces legislacyjny, w wyniku którego uchwalono zaskarżoną ustawę, był pod względem merytorycznym kontynuacją procesu legislacyjnego zakończonego formalnie skutecznym wetem Prezydenta. Z tych względów samo nieskierowanie do konsultacji projektu zaskarżonej ustawy, wobec wcześniejszego poddania konsultacji związków zawodowych projektu poprzedzającej ją zawetowanej ustawy, nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia naruszenia obowiązku przestrzegania przez organy państwa praw Rzeczypospolitej, przewidzianego w art. 3 Konstytucji RP. Przewidziany bowiem w art. 19 obowiązek konsultacji może być spełniony przez poddanie konsultacji projektu ustawy, jak i jej założeń.

Także w wyroku z 18.1.2005 r. (K 15/03, Legalis) nastąpiło obniżenie rangi znaczenia art. 19. W stanie faktycznym będącym podstawą rozstrzygnięcia rząd przesłał reprezentatywnym związkom zawodowym projekt ustawy, tego samego dnia, w którym wniósł go do Sejmu. Trybunał wskazał, że przy uchwalaniu zaskarżanej ustawy niewątpliwie nastąpiło naruszenie przez rząd przepisów art. 19. Jednocześnie wskazał, że sam ten fakt nie musi przesądzać o niekonstytucyjności uchwalonej w takim trybie ustawy. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przede wszystkim nie nastąpiło bezpośrednie naruszenie przepisów Konstytucji, lecz przepisów rangi ustawowej, co może (ale w szczególnej sytuacji nie musi) oznaczać naruszenia zasad konstytucyjnych. W omawianej sytuacji (niedawnej zmiany rządu i konieczności zmiany projektu budżetu, złożonego przez poprzedni rząd, a zagrażającego zdaniem nowego równowadze budżetowej) dopuszczalne jest przyjęcie rozumowania, że ustawodawca działał w swoistym stanie wyższej konieczności, tzn. miał do wyboru naruszenie zasady konsultacji lub równowagi budżetowej.

Przysłowiową kropkę nad i postawił wyrok TK z 4 listopada 2018 r. (Kp1/18). Sprawa z wniosku Prezydenta RP dotyczyła naruszenia procedury legislacyjnej w tym procedury opiniowania w związku z uchwaleniem ustawy zmieniającej ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie tzw. trzydziestokrotności, czyli ograniczenia podstawy, od której odprowadzana jest składka na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Nie ma potrzeby omawiania zastrzeżeń merytorycznych, jakie miały do tej regulacji związki zawodowe i organizacje pracodawców. Prezydent we wniosku wskazał na naruszenie art. 2, 7, oraz 59 ust. 2 w związku z art. 12 i 20 Konstytucji RP. W stanowi-

sku Prokuratora Generalnego wskazano, że procedura opiniowania projektu ustawy nie została zakończona przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu, co stanowi naruszenie art. 34 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu oraz paragrafu 58 Regulaminu Prac Rady Ministrów. Jednak naruszenia te nie były treściowo powiązane z przepisami konstytucyjnymi, dodatkowo nie da się stwierdzić, by zniweczyło to cel, któremu przepisy te miały służyć, tym bardziej, że w procesie legislacyjnym nad ustawą zmieniającą, organizacje związkowe, organizacje pracodawców i Rada Dialogu Społecznego nie zostały w sposób realny pozbawione możliwości opiniowania projektu ustawy. Naruszenie wskazanych powyżej regulaminów nie jest równoznaczne z naruszeniem art. 2 i 7 Konstytucji RP. Także Sejm w swoim stanowisku uznał, że nieprawidłowości w przebiegu konsultacji nie mają poważnych skutków. TK skonkludował, że nie znajduje umocowania konstytucyjnego dla kompetencji opiniodawczych organizacji związkowych i organizacji pracodawców. Kompetencje te mają swoje źródło w przepisach rangi ustawowej i nie można ich wynieść z art. 59 ust. 2 Konstytucji, ponadto nie pojawiają się *explicite* w tekście Konstytucji w żadnym innym miejscu. TK nie dostrzega zatem odstępstwa od przepisów Konstytucji, a nawet poważnego naruszenia przepisów ustawowych w przebiegu prac legislacyjny nad ustawą zmieniającą. Ostateczne naruszenie art. 7 Konstytucji, które pozwalało uznać ustawę za niekonstytucyjną, dotyczyło procedury głosowania w Senacie i sposobu ustalenia kworum. Wzmiankuje ten wyrok, aby pokazać, że fakt wejścia w życie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego w żadnym zakresie nie wywarł pośredniego wpływu na widzenie przez TK rangi prawidłowego opiniowania aktów prawnych.

Równocześnie należy podkreślić, że sprawa tzw. trzydziestokrotności była niewątpliwie przykładem sytuacji, gdy głos związków zawodowych i organizacji pracodawców przebił się w największym stopniu do środków masowego przekazu itp. Moim zdaniem można założyć z wysokim prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że gdyby rząd nie naruszył terminów (innymi słowy później skierował projekt do Sejmu) efekty głosowania byłyby takie same. Byłyby takie same, gdyby Rada Dialogu Społecznego formalnie podjęła uchwałę dotyczącą ustawy (czego nie zdążyła zrobić). Mogę się mylić, ale moim zdaniem gdzie indziej leży istota problemu oddziaływania/braku oddziaływania partnerów społecznych na zmiany legislacyjne.

Kilka uwag końcowych

Rada Dialogu Społecznego jest bytem, który (w przeciwieństwie do poprzedniczek) powstał z inicjatywy i woli partnerów społecznych, zaakceptowanych następnie przez władzę publiczną. Teoretycznie powinno to zwiększać jej legitymację i siłę sprawczą. Nie stanowi ona jednak „kamienia filozoficznego” dla dialogu społecznego w Polsce, przetwarzającego samoistnie jego niedostatki na pozytywy. Osiągnięcie rezultatów wymaga poważnego i odpo-

wiedzialnego zaangażowania strony społecznej. W mojej ocenie, RDS „miota się” pomiędzy reagowaniem na bieżące inicjatywy rządu lub bieżące wydarzenia społeczno-ekonomiczne a próbą bycia uczestnikiem wypracowywania jakichkolwiek założeń długookresowych i strategicznych. Można oczywiście z łatwością skonstatować, że to potencjalne drugie zadanie „długofalowo-strategiczne” jest niewykonalne ze względu na brak praktyki, przywiązania i wykorzystywania planów i dokumentów strategicznych przez stronę rządową.

Oczywiście można uznać, że misją RDS jest sprawne reagowanie na bieżącą politykę strony rządowej, a więc opiniowanie projektów ustaw, działania okołobudżetowe, udzielanie „odpowiedzi” na zapytania strony rządowej w procesie przygotowywania założeń określonych działań legislacyjnych. Alternatywnie można postrzegać „istotę” roli RDS w narzędziu pozwalającą reagować na sytuację kryzysową taką jak poważny konflikt wyrażający się rozszerzającą się/mającą poważne konsekwencje społeczne akcją strajkową. Można wreszcie traktować RDS jako narzędzie „uczenia się” wzajemnych ustępstw i dialogu na „trudne czasy” – silny spadek koniunktury, kryzys makroekonomiczny, ewentualny kryzys społeczny czy potencjalny kryzys społeczny wynikający z uwarunkowań relatywnie odległych od „świata pracodawców i pracobiorców” takich jak poważny kryzys migracyjny, ekologiczny, stan katastrofy żywiolowej itp.

Natomiast ja potencjalną „istotę” działania RDS postrzegam w zasadniczo nierealizowanej roli „strategiczej”. Strona społeczna RDS powinna podjąć próby „instytucjonalnego” opakowania wspólnych strategicznych wizji dotyczących kwestii systemowych i długofalowych. Przykładowo, dostrzegam brak pogłębionej dyskusji partnerów społecznych ze stroną rządową dotyczących takich tematów jak: krótkookresowa i średniookresowa polityka migracyjna w Polsce; wpływ zmiany technologicznej na kreowanie miejsc pracy, dynamikę powstawania miejsc pracy i warunki pracy; konsekwencje zmiany demograficznej. To nie jest katalog zamknięty, ale pokazuje istniejące „białe plamy” w obszarze prac RDS. Wypracowanie wizji i kwestii systemowych wymagałoby jednak dwóch czynników: zwiększenia skali finansowania Rady w celu obudowania jej zapleczem eksperckim oraz większej planistyki i systematyczności prac Rady.

Na zakończenie chciałabym przytoczyć opinię Anny Dobaczewskiej, dotyczącą dialogu obywatelskiego, o którym tutaj nie piszę, ale jest on ważnym i nieodzownym komponentem prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego. Otóż w ocenie autorki organizacje pozarządowe nie są w naszym kraju w istocie traktowane partnersko, jako równorzędne podmioty, interesariusze czy choćby „klienci”, ale jako „petenci” w najgorszym tego słowa znaczeniu³⁸.

³⁸ A. Dobaczewska, *Dialog społeczny w społecznej gospodarce rynkowej*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XXXVII, 2017, s. 246.

Wydaje mi się, że to samo można odnieść do partnerów społecznych. W mojej opinii władza publiczna nie traktuje ich jako uciążliwego „balastu” procesu podejmowania decyzji tylko w sytuacji, jeżeli odczuwa siłę poszczególnych organizacji. I tu jest, moim zdaniem, istota sprawy, a nie w takich czy innych rozwiązaniach na gruncie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego.

3.3. Wyboista droga. Kilka uwag o zaangażowaniu polskich partnerów społecznych we wdrażanie rezultatów europejskiego dialogu społecznego

Sławomir Adamczyk

Po wejściu Polski do UE krajowi partnerzy społeczni znaleźli się w obszarze bezpośredniego oddziaływania europejskiego dialogu społecznego (EDS). Jest to mechanizm bardzo ciekawy, dający europejskim partnerom społecznym możliwość wpływu na kierunki unijnej polityki społecznej, włączając w to zdolność kreowania „twardego” prawa unijnego poprzez tzw. negocjacyjne ustawodawstwo (*bargaining legislation*)¹. Potencjał EDS jest wciąż słabo wykorzystywany, co wynika z różnych przyczyn, w tym niechęci środowiska pracodawców, aby decyzje dotyczące regulowania kwestii społecznych podejmowane były na poziomie unijnym². Historia europejskiego dialogu społecznego zaczęła się od zawierania porozumień ramowych unijnych partnerów społecznych mających swoje podstawy w prawie traktatowym³. W miarę upływu lat dialog stał się wielowątkowy. Obecnie rozwija się na poziomie ponadsektorowym (*cross-sectoral*) oraz sektorowym, a jego rezultaty to nie tylko porozumienia lecz także bardziej „miękkie” formy, takie jak przykładowo ramowe plany działań, deklaracje, wspólne analizy, czy wręcz wspólne projekty badawcze.

Niniejszy rozdział poświęcony jest tematowi implementacji w naszym kraju porozumień ramowych o charakterze ponadsektorowym wdrażanych drogą autonomiczną. Dla polskich partnerów społecznych stanowiło to spore wyzwanie, jeżeli wziąć pod uwagę brak tradycji dialogu dwustronnego. Jednakże podjęli oni próbę szukania stosownych rozwiązań jeszcze przed akcesją Polski do UE. Była to wyboista droga. Czytelnikowi zostaną przybliżone chronologicznie te działania, które może nie są zbyt spektakularne, ale od kilkunastu lat stanowią jedyny, powtarzalny przejaw ponadsektorowego

¹ M. Biagi, *The Role of Social Partners in Europe: From Dialogue to Partnership*, „Comparative Labour Law and Policy Journal”, 20(3), 1999, s. 485–496.

² S. Adamczyk, B. Surdykowska, *Niewykorzystany potencjał europejskiego dialogu społecznego*, „Roczniki Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu”, rok XIV, tom I, 2014, s. 263–275.

³ Szerzej i szczegółowiej na ten temat patrz: D. Skupień, *Porozumienia europejskich partnerów społecznych*, TNOiK, Toruń 2016.

dialogu dwustronnego w Polsce, o zamierzeniach sięgających dalej i głębiej niż doraźne inicjatywy. Znajdzie się też tutaj odniesienie do kwestii stosunkowo nowej, ale istotnej dla partnerów społecznych – dotyczącej ich włączenia w proces Semestru Europejskiego⁴. Wszelkie opinie, które pojawiają się w tekście wynikają z osobistych przemyśleń oraz doświadczeń autora i tak należy do nich podchodzić, zwłaszcza jeżeli chodzi o poglądy dotyczące genezy i ewolucji EDS⁵.

3.3.1. Europejski dialog społeczny jaki jest

Aby przejść do głównego wątku rozważań wypada naświetlić w sposób szkicowy perspektywę unijną związaną z mechanizmem EDS. Zaczniemy od tego, że wgłębiając się w historię projektu integracji europejskiej, trudno uznać, że u swego zarania miał on w intencjach pomysłodawców wymiar społeczny. Było to przedsięwzięcie o charakterze ekonomicznym i to nastawione raczej na integrację negatywną (znoszenie barier dla swobód traktatowych) niż pozytywną (koordynacja działań, wspólne polityki). Zaczęło się to zmieniać po 1985 r., dopiero gdy Jacques Delors przeforsował budowę jednolitego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej. Było oczywiste, że pogłębianie procesu integracji pociągało za sobą przeniesienie na poziom wspólnotowy części kompetencji państw członkowskich w dziedzinie socjalnej i rynku pracy. Aby przygotować do tego grunt Delors zaczął zachęcać europejskie organizacje pracodawców UNICE i CEEP oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (EKZZ) do nawiązania bliższej stałej współpracy. Zaowocowało to przyjęciem przez nie w 1991 r. porozumienia, które następnie – zaakceptowane przez Konferencję Międzyrządową przygotowującą Traktat z Maastricht – zostało w formie protokołu socjalnego dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej. Porozumienie regulowało zasady włączenia partnerów społecznych w tworzenie unijnego prawa pracy i polityki społecznej. W ten sposób narodził się europejski dialog społeczny. Nie był to jednak wstęp do europejskiego systemu rokowań zbiorowych⁶, ani tym bardziej do tworzenia korporacjonistycznego modelu na poziomie wspólnotowym jak wydawało się niektórym euroentuzjastom⁷ lecz raczej transakcja z rozsądku zawierana przez partnerów społecznych, aby nie pozbawić się wpływu na bieg spraw na poziomie UE. Po prostu przyjęto wyciągniętą dłoń Delorsa robiąc dobrą minę do złej gry. W mojej ocenie, ani organizacje pra-

⁴ a więc procedury koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej w UE.

⁵ Kompleksowy opis początków i pierwszych lat funkcjonowania mechanizmu EDS można znaleźć w: J. Lapeyre, *The European social dialogue. The history of a social innovation (1985–2003)*, ETUI, Brussels 2018.

⁶ M. Biagi, *The Role...* op. cit.

⁷ Patrz przykładowo: G. Falkner, *EU Social Policy in 1990s – Toward a Corporatist Policy Community*, Routledge, London 1998.

codawców ani związki zawodowe nie uważały poziomu unijnego za właściwy poziom odniesienia do realizowania swoich celów w odniesieniu do zbiorowego wymiaru stosunków pracy. Jeżeli tak na to spojrzymy nie zdziwi nas dalszy bieg wypadków.

Przyjęta procedura nie była skomplikowana. Obecnie jest częścią Tytułu X Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 154 par. 1: „Komisja ma za zadanie popieranie konsultacji między partnerami społecznymi na poziomie Unii i podejmuje wszelkie właściwe środki w celu ułatwienia ich dialogu, zapewniając stronom zrównoważone wsparcie”. Logicznym tego następstwem jest zagwarantowanie w art. 154 par. 2, że „Komisja przed przedstawieniem wniosków w dziedzinie polityki społecznej, konsultuje się z parterami społecznymi w sprawie możliwego kierunku działania Unii”. Po uzyskaniu opinii Komisja rozważa celowość podjęcia konkretnych działań legislacyjnych na poziomie unijnym. Jeżeli uzna, że są one wskazane, przygotowuje już konkretną propozycję, przedstawiając ją znów do zaopiniowania partnerom społecznym. Jest to tzw. drugi etap konsultacji. Partnerzy społeczni mogą także – zgodnie z art. 154 par. 4, poinformować o woli rozpoczęcia dwustronnych negocjacji w celu samodzielnego wypracowania rozwiązań dotyczących danej kwestii. Ma to swoje oparcie w art. 155 par. 1 Traktatu, głoszącym, że „dialog między parterami społecznymi na poziomie Unii może prowadzić, jeśli oni sobie tego życzą, do nawiązania stosunków umownych w tym umów zbiorowych”. W przypadku osiągnięcia porozumienia, zastosowanie znajduje art. 155 (2) mówiący, że: „Wykonywanie porozumień zawartych na poziomie Unii odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich, bądź, w dziedzinach podlegających art. 153, na wspólne życzenie stron-sygnatariuszy w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji”. Warto zauważyć, że wymieniony powyżej art. 153 odnosi się do szerokiego spektrum zagadnień, istotnych dla funkcjonowania Wspólnoty. Organizacjami o charakterze ponadsektorowym uprawnionymi do uczestnictwa w tej procedurze są, po stronie pracowników: Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, natomiast po stronie pracodawców: Business Europe (biznes prywatny, poprzednia nazwa: UNICE), CEEP⁸ (zrzeszająca pracodawców szeroko pojętych usług użyteczności publicznej), SMEunited (rzemiosło i MŚP, do 2018 r. znana pod nazwą UEAPME)⁹.

Jak już wspomniałem, niniejsze rozważania skupiać się będą na rezultatach dialogu ponadsektorowego i dotyczyć będą porozumień ramowych, wdrażanych do porządku prawnego państw członkowskich drogą autono-

⁸ Akronim francuskiej nazwy: Centre Européen de l'EntreprisePublique.

⁹ Więcej na temat europejskich partnerów społecznych w: S. Adamczyk, *Europejscy partnerzy społeczni (ponadsektorowi)*, [w:] S. Adamczyk, B. Surdykowska, M. Szymański, *Przewodnik po dialogu społecznym*, CPS „Dialog”, Warszawa 2018.

miczną. Warto jednak pamiętać, że europejski dialog społeczny zaczął się od negocjowania porozumień wdrażanych w drodze decyzji Rady, a więc przekształconych w dyrektywy. Był to czas intensywności legislacyjnej UE w obszarze społecznym. Profesor Brian Bercusson¹⁰ określił to „negocjowaniem w cieniu prawa” (*bargaining in the shadow of the law*) ze względu na determinację Komisji do wprowadzania rozwiązań legislacyjnych niezależnie od tego czy partnerzy społeczni dojdą do konsensusu w sprawie własnej wersji danego rozwiązania¹¹. Jak można się domyślać takie podejście znakomicie sprzyjało osiągnięciu konsensusu, gdyż organizacje pracodawców narażone na ryzyko wiążących bardziej restrykcyjnych przepisów miały zdecydowanie większą motywację do prowadzenia negocjacji.

Najpierw uregulowano w drodze umownej zasady odnoszące się do urlopów rodzicielskich. Okazało się, że ta kontrowersyjna wcześniej kwestia została uzgodniona dość szybko i w rezultacie porozumienia przyjętego 14 grudnia 1995 r. doszło do przygotowania projektu stosownej dyrektywy¹². W ślad za tym przyszły kolejne porozumienia. Tym razem odnoszące się do coraz bardziej rozwijającej się sfery pracy atypowej: dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (6 czerwca 1997 r.) oraz pracy na czas określony (19 marca 1999 r.). Na wniosek Komisji Rada UE przekształcała porozumienia w dyrektywy, które wdrażane były następnie na poziomie krajowym przez rządy państw członkowskich. W grudniu 2001 r. europejscy partnerzy społeczni w swoim wystąpieniu do szczytu UE w Laeken wyrazili chęć zwiększenia własnej autonomii oraz poszerzenia obszaru współpracy, co miało być ich wkładem w promowaną wówczas Strategię Lizbońską. Rezultatem było przejście od doraźnego negocjowania porozumień ramowych do wielowątkowej współpracy w ramach uzgadnianych co 3 lata programów roboczych, finansowanych oczywiście przez Komisję Europejską. Niosło to za sobą wiele pozytywów, z jednym zastrzeżeniem. Był to wstęp do zasadniczej zmiany w odniesieniu do formuły wykonywania porozumień ramowych. Jak się okazało, miały one odtąd być wdrażane drogą autonomiczną. Zdumiewające, że na taką ścieżkę skierowano się na 3 lata przed rozszerzeniem UE na Wschód, przy pełnej świadomości słabości stosunków przemysłowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej oraz nieistnienia tam w praktyce mechanizmów dialogu dwustronnego. Co więcej, na razie jest to wyprawa w jedną stronę. Nigdy jeszcze nie udało się przekonać pracodawców europejskich do powrotu do wdrażania porozumień ramowych poprzez dyrektywy¹³.

¹⁰ Jeden z najwybitniejszych autorytetów europejskiego prawa pracy, gorący orędownik europeizacji stosunków przemysłowych, odszedł przedwcześnie w 2008 r. w wieku 60 lat.

¹¹ B. Bercusson, *European Labour Law*, Butterworths, London 1996.

¹² W 2009 r. na wniosek Komisji doszło do renegotjacji porozumienia, jego nowa wersja została także przekształcona w dyrektywę.

¹³ Za wyjątkiem renegotjowanego porozumienia w sprawie urlopów rodzicielskich.

Rychło okazało się, że postawieniu na autonomię wdrażania towarzyszył spadek jakości samych porozumień. Jeszcze to dotyczące telepracy, podpisane 16 lipca 2002 r.¹⁴ zawierało w sobie konkretne i szczegółowe zapisy do wdrożenia na poziomie krajowym. Kolejne porozumienia: dotyczące stresu związanego z pracą z 8 października 2004 r.¹⁵ oraz przemocy i nękania w pracy z 26 kwietnia 2007 r.¹⁶ były już bardzo ogólnikowe. Zwróćmy uwagę, że porozumienia te były odpowiedzią na konsultacje ze strony Komisji Europejskiej, a więc miały za zadanie prowadzić do rozwiązania istniejących realnie konkretnych problemów. Jak się wydaje, taki efekt nie nastąpił, o czym świadczy negatywna ocena skutków (a raczej ich braku) w państwach członkowskich w odniesieniu do porozumienia "stresowego" dokonana przez Komisję w 2011 r.

Nie zważając na to europejscy partnerzy społeczni postanowili zademonstrować swoją autonomię już nie tylko we wdrażaniu porozumień, ale również w wyborze ich tematyki. W ten sposób 25 marca 2010 r. podpisane zostało porozumienie dotyczące włączających rynków pracy¹⁷. Miało ono charakter raczej przewodnika dotyczącego możliwych do podejmowania działań w obszarze rynku pracy niż zobowiązania stron, dlatego trudno było ustalić na czym właściwie ma polegać jego wdrażanie. Wystarczy wspomnieć, że niektóre krajowe organizacje związków zawodowych uznały wprost, że stosowanie nazwy "porozumienie" w odniesieniu do wynegocjowanego tekstu jest nadużyciem traktatowej terminologii. Gdy Komisja zaproponowała, że sprawdzi wykonanie porozumienia poprzez swoje służby, europejscy partnerzy społeczni zgodnie zaprotestowali, zapewne ze względu na uzasadnione obawy o wynik takiej niezależnej oceny.

Do zawarcia kolejnego porozumienia ramowego doszło dopiero 8 marca 2017 r. Tak długa przerwa czasowa spowodowana była coraz większą niechęcią środowiska pracodawców europejskich do korzystania z tego instrumentu dialogu społecznego. Uzasadniano to także koniecznością skupienia się na niwelowaniu skutków kryzysu fiskalnego. Porozumienie dotyczy aktywnego starzenia się i podejścia międzypokoleniowego¹⁸. Temat ten także został samodzielnie uzgodniony przez partnerów społecznych, a porozumienie wdrażane ma być przez ich organizacje krajowe. Trwa właśnie pro-

¹⁴ Porozumienie omówiono w: S. Karbowska, *Telepraca jako przedmiot porozumienia ramowego z dnia 12 lipca 2002 r.*, *Zeszyty Prawnicze UKSW*, 8(1), 2008, s. 205–225.

¹⁵ Porozumienie omówiono w: B. Surdykowska, *Stres związany z pracą*, *Monitor Prawa Pracy*, 2, 2007, s. 64–69.

¹⁶ Porozumienie omówiono w: B. Surdykowska, *Autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w pracy*, *Monitor Prawa Pracy*, 10, 2007, s. 517–522

¹⁷ Porozumienie omówiono w: B. Surdykowska, *Porozumienie europejskich partnerów społecznych o inkluzyjnym rynku pracy*, *Monitor Prawa Pracy*, 2010, 12.

¹⁸ Porozumienie omówiono w: B. Surdykowska, *Porozumienie europejskich partnerów społecznych dotyczące aktywnego starzenia się a polskie uwarunkowania*, *Monitor Prawa Pracy*, 2017, 12.

ces jego implementacji. W czerwcu 2019 r. partnerzy społeczni przystąpili natomiast do rozmów nad porozumieniem dotyczącym digitalizacji. Jego szczegółowy zakres będzie doprecyzowany podczas negocjacji.

3.3.2. Europejski dialog społeczny u polskich bram: przypadek OSDSIE

Następstwem opisanej powyżej ewolucji EDS, a więc przyjęcia autonomicznej ścieżki implementacji porozumień ramowych było to, że odpowiedzialność za ich wykonywanie spoczęła na polskich partnerach społecznych po wejściu naszego kraju do UE. Dotyczyło to organizacji afiliowanych przy europejskich partnerach społecznych. Po stronie pracowniczej NSZZ „Solidarność” został pełnoprawnym członkiem EKZZ w 1995 r., na długo przed przystąpieniem Polski do UE, podobnie zresztą jak inne demokratyczne organizacje z Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW). Związki z naszego regionu nie zostały jednak wbrew swoim artykułowanym oczekiwaniom włączone wówczas w mechanizm europejskiego dialogu społecznego. Sekretariat EKZZ uzasadniał to tym, że dialog odbywa się według reguł UE, a tym samym mogą w nim uczestniczyć tylko organizacje z ówczesnych państw członkowskich¹⁹. Zwróćmy uwagę, że druga połowa lat 90. był to „złoty” okres ESD kiedy negocjowane były istotne porozumienia mające mieć w niedalekiej przyszłości wpływ na pracowników w państwach EŚW²⁰. Nic więc dziwnego, że organizacje z naszego regionu mogły czuć frustrację. Dopiero w 2002 r. EKZZ włączył po raz pierwszy do swojego zespołu, negocjującego ramowe porozumienie o telepracy, przedstawiciela „Solidarności”. Sama organizacja nie miała jednak prawa głosu przy zatwierdzaniu porozumienia przez EKZZ. Po 1 maja 2004 r. te problemy zniknęły. We wszystkich działaniach europejskiego dialogu związkowego uczestniczyli już w sposób pełnoprawny polscy związkowcy. Do grona członków EKZZ dołączyło w 2006 r. OPZZ, a w 2012 r. – Forum Związków Zawodowych. Po stronie pracodawców sytuacja była bardziej skomplikowana. Reprezentacja środowiska na poziomie ponadsektorowym formowała się przez cały okres lat 90. XX wieku. Prekursorem w krajowym dialogu społecznym była powstała w 1989 r. Konfederacja Pracodawców Polskich, (obecnie nosi nazwę: Pracodawcy RP), która przystąpiła do CEEP²¹. Natomiast utworzona

¹⁹ K. Henning, *Not Dominant but Existent. Involvement Trade Unions from EU Members States of Eastern Enlargement in European Trade Union Federations*, [in:] C. Landgraf, H. Pleines (eds.), *Interest Representation and Europeanization of Trade Unions of the Eastern Enlargement*, Ibidem press, Stuttgart 2015, s. 73–112.

²⁰ C. Degryse (2011), *European Social Dialogue: State of Play and Prospects*, European Social Observatory, Brussels 2011.

²¹ Był okres, w którym przez długi czas Konfederacja nie uczestniczyła *de facto* w pracach CEEP, co rodziło pytania o formalny status jej członkostwa, ale obecnie jest ono potwierdzone na stronach internetowych obu organizacji.

w 1999 r. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych (obecnie pod nazwą: Konfederacja Lewiatan) zgłosiła akces do UNICE. Obok nich bezpośrednio w dialogu europejskim uczestniczy Związek Rzemiosła Polskiego jako organizacja afiliowana przy UEAPME (a więc obecnie SMEUnited) już od 1991 r. z członków obecnej Rady Dialogu Społecznego (a wcześniej Trójstronnej Komisji) brakuje w tej wyliczance Business Centre Club²² oraz utworzonego w 2010 r. Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, który dopiero w 2018 r. wszedł w skład RDS. Obie organizacje nie mają afiliacji na poziomie europejskim.

Polskie uwarunkowania nie rokowały dobrze jeżeli chodzi o autonomiczną ścieżkę wykonywania porozumień europejskich. Od 1994 r. próbowano z różnymi skutkami rozwijać instytucjonalny dialog trójstronny. W odniesieniu do dialogu dwustronnego, autonomicznego początkowo panowało ożywienie spowodowane nadziejami (głównie związkowców) na budowę systemu rokowań sektorowych po wejściu w życie przepisów działu XI Kodeksu pracy umożliwiających zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Nadzieje okazały się płonne. Nieliczne układy o charakterze branżowym, które pojawiły się po 1996 r.²³ były szybko marginalizowane w miarę wzrostu obecności korporacji ponadnarodowych. Na początku XXI wieku stało się już widoczne, że dwustronny dialog sektorowy przy nikłym zainteresowaniu państwa w jego promowaniu, ma niewielkie szanse rozwoju w naszym kraju. Zwrócenie się partnerów społecznych w kierunku fantomowych relacji trójstronnych spowodowało, że także dialog dwustronny o charakterze ponadbranżowym nie miał szans na rozwinięcie skrzydeł. Nie było jakiegokolwiek platformy do wspólnych działań dotyczących wdrażania rezultatów europejskiego dialogu społecznego.

Szansą na wyjście z tej patowej sytuacji stał się projekt realizowany w latach 2002–2004 przez Ministerstwo Pracy w ramach programu PHARE 2000 „Dialog Społeczny”. Głównym celem projektu była poprawa instytucjonalnych podstaw dwustronnego dialogu społecznego i przygotowanie partnerów społecznych do aktywnego w nim udziału, w tym stworzenie instytucji dialogu międzysektorowego oraz zaopatrzenie uczestników dialogu społecznego w wiedzę umożliwiającą im odgrywanie aktywnej roli w autonomicznym dialogu społecznym na szczeblu krajowym i unijnym. Projekt prowadzony w formule twinningowej z partnerami duńskimi miał kilka komponentów. Dla naszych rozważań istotne jest, że w jego ramach

²² Organizacja ta, posiadająca od 2002 r. status związku pracodawców, przed 2016 r. mimo kierowanych doń zaproszeń nie wyrażała zainteresowania włączaniem się w krajowe działania wdrażające rezultaty EDS.

²³ które były *de facto* przekształconymi układami branżowymi nadawanymi za czasów PRL przez właściwych ministrów. Jedynym PUZP wynegocjowanym od podstaw w nowym systemie był układ dla hutnictwa żelaza.

reprezentatywne organizacje polskich partnerów społecznych powołały 28 września 2002 r. wspólną platformę: Okrągły Stół Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej (OSDSIE). Miała to być modelowa instytucja dialogu dwustronnego z rządem jako obserwatorem, udzielającym wsparcia eksperckiego. Zadaniem OSDSIE było dyskutowanie zobowiązań związanych z udziałem Polski w UE w obszarze prawa pracy i polityki społecznej oraz podejmowanie działań mających na celu umożliwienie właściwego i skutecznego wdrażania prawa europejskiego w sposób korzystny dla polskich pracobiorców i pracodawców. Wbrew intencjom projektodawców OSDSIE nie stał się trwałym elementem polskiego dialogu społecznego. Po zakończeniu projektu PHARE istniał jeszcze przez 2 lata (do końca 2005 r.) w formule zespołu opiniodawczo-doradczego przy Ministerstwie Pracy. Kres jego istnieniu położyły rozbieżności dotyczące ewentualnego samodzielnego statusu i źródeł finansowania dalszej działalności. Nie była to jednak efemeryda. OSDSIE w czasie krótkiego istnienia szybko stał się forum szczerych, profesjonalnych dyskusji eksperckich w odniesieniu do istotnych kwestii, takich jak: wypracowanie nowoczesnego systemu mediacji (wciąż nie udało się tego osiągnąć), wyłonienie się właściwej reprezentacji pracodawców w sektorze publicznym (ta sama uwaga), czy efektywna implementacja nowych dyrektyw unijnych dotyczących szeroko pojętej partycypacji pracowniczej²⁴. W jednym ze swoich stanowisk, przyjętym 23 stycznia 2003 r. OSDSIE odniósł się nawet do zasady równości płci w stosunkach pracy, wyrażając sprzeciw wobec wszelkich praktyk i form dyskryminacji ze względu na płeć i wzywając rząd do informowania o korzyściach społecznych z przenoszenia dobrych praktyk z UE. Nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że funkcjonowanie OSDSIE przyczyniło się do wypracowania wśród jego uczestników kultury wzajemnego zaufania i tolerancji dla własnych poglądów, co później przez wiele lat przekładało się na ich osobiste zdolności do podejmowania współpracy w odniesieniu do europejskiego dialogu społecznego. Będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części tego tekstu.

Niewątpliwie trwałą spuścizną OSDSIE są przepisy Kodeksu pracy dotyczące zasad wykonywania telepracy. Było to pierwsze podejście polskich partnerów społecznych do samodzielnej implementacji europejskiego porozumienia ramowego. Nie istniały żadne wzorce, procedurę trzeba było tworzyć od podstaw. Trudno więc się dziwić, że przygotowania trwały znacznie dłużej niż późniejszy proces negocjacji. W październiku 2003 r. OSDSIE przyjął stanowisko wskazujące, że implementacja powinna nastą-

²⁴ Chodzi o Dyrektywę Rady 2001/86/WE z dnia 8 października 2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników oraz o Dyrektywę 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającą ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej.

pięć poprzez dwustronne negocjacje, z rządem jako gwarantem wdrożenia zapisów zawartego porozumienia. Ale dopiero w kwietniu 2004 r. udało się uzgodnić zasady prowadzenia negocjacji – uznano, że będą one prowadzone pod patronatem OSDŚIE, a negocjatorów wskażą na wniosek ministra pracy reprezentatywne organizacje partnerów społecznych. Zarządy organizacji skupione dotychczas głównie na działaniach trójstronnych były tak zaskoczone nowatorską inicjatywą OSDŚIE, że dopiero po 7 miesiącach udało się skompletować zespoły negocjacyjne. Same negocjacje przebiegały już sprawnie: zaczęły się 28 stycznia 2005 r. a zakończyły 25 czerwca tego roku uzgodnieniem porozumienia. W jego preambule stwierdzono: „Biorąc pod uwagę sytuację na polskim rynku pracy oraz dążenie do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw, organizacje partnerów społecznych reprezentatywne na poziomie krajowym (...) uznają potrzebę stworzenia właściwych ram do rozwoju elastycznych form zatrudnienia, w tym telepracy, podkreślając jednocześnie konieczność zachowania równowagi pomiędzy elastycznością zatrudnienia, a bezpieczeństwem socjalnym pracowników”²⁵. W dalszych punktach podkreślano dobrowolność telepracy i respektowanie prywatności, odnoszono się do ochrony danych, wyposażenia stanowiska pracy, zapewnienia standardów bhp itp. Było to bardzo profesjonalne porozumienie. Od razu jednak zaczęły się problemy, członkowie OSDŚIE zdawali sobie doskonale sprawę z tego, że dla osiągnięcia pożądanego skutku w polskich warunkach nie wystarczy samo porozumienie dwustronne. Aby zapewnić powszechność stosowania przyjętych reguł potrzebne było wzmocnienie legislacyjne. Początkowo zastanawiano się nad samodzielnym przygotowaniem stosownych propozycji. Do tego ostatecznie nie doszło. Projekt nowych przepisów przygotował w 2006 r. rząd, wskazując, że odzwierciedlają one wiernie oczekiwania partnerów społecznych. I tak też było.

3.3.3. Od działań spontanicznych do reinstytucjonalizacji

Z początkiem 2006 r. OSDŚIE zakończył działalność a to oznaczało, że polscy partnerzy społeczni stracili stabilną platformę do prac nad wdrażaniem rezultatów EDS. Nie istniały też inne wypracowane procedury dotyczące dwustronnych negocjacji ponadbranżowych. Konieczne stało się szukanie rozwiązań o charakterze doraźnym. Ważne było, że wciąż funkcjonowała robocza sieć współpracy ekspertów zaangażowanych wcześniej w prace OSDŚIE. Dzięki temu udało się wypracować schemat działań powtarzanych przy wdrażaniu kolejnych porozumień ramowych. Za każdym razem punktem wyjścia był projekt współfinansowany z linii budżetowej Komisji Europejskiej „dialog społeczny” i realizowany przez NSZZ „Solidarność”, jako

²⁵ Porozumienie partnerów społecznych dotyczące telepracy, http://www.solidarnosc.org.pl/stara/uploads/oryginal/3/3/36b91_tele.pdf

głównego aplikanta przy współpracy z pozostałymi organizacjami partnerów społecznych. Dla zapewnienia wymiaru „międzynarodowego”, co było warunkiem uzyskania wsparcia ze strony Komisji, zapraszano do uczestnictwa w wymianie „dobrych praktyk” także organizacje z innych państw UE. Było jednak oczywiste, że głównym celem jest przygotowanie gruntu do krajowych negocjacji nad implementacją. Osiągnano to w taki sposób, że w ramach każdego projektu odbywały się warsztaty partnerów społecznych, których efektem były wspólne rekomendacje uczestniczących w nich ekspertów skierowane do macierzystych organizacji, zalecające podjęcie autonomicznych negocjacji wdrożeniowych. I to zadziałało, zarządy organizacji bez oporu podejmowały decyzje o wejściu w negocjacje autonomiczne.

Po raz pierwszy zastosowano ten mechanizm podczas wdrażania porozumienia dotyczącego stresu związanego z pracą. Negocjacje dwustronne rozpoczęły się 15 stycznia 2005 r. i zakończono je w czerwcu tego samego roku uzgodnieniem tekstu wspólnej deklaracji. Ze względu na problemy logistyczne²⁶ szefowie organizacji złożyli pod nią podpisy dopiero 14 listopada 2008 r. W preambule deklaracja głosiła, że jej celem „jest określenie działań służących poprawie stanu świadomości pracodawców, organizacji pracodawców, związków zawodowych i pracowników dotyczących problematyki stresu związanego z pracą i metod jego zwalczania”²⁷. Ponieważ jego negatywne konsekwencje dotyczą zarówno przedsiębiorstwo jak i ogół społeczeństwa „walka ze stresem w pracy winna być wspólnym zadaniem pracodawców, organizacji pracodawców, związków zawodowych i pracowników.” Strony zadeklarowały, że będą zachęcały swoich członków do podejmowania problematyki redukcji stresu związanego z pracą podczas wszystkich negocjacji zbiorowych odnoszących się do środowiska pracy. Ambicje strony związkowej szły dalej, miała ona nadzieję, że efektem negocjacji będą znów propozycje legislacyjne – tym razem wspierające walkę ze stresem w pracy. Strona pracodawców otrzymała jednak mocne wsparcie w stanowisku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, że implementacja porozumienia europejskiego nie wymaga zmian w przepisach pracy, gdyż te już istniejące są wystarczające.

Prace nad wdrożeniem kolejnego porozumienia – dotyczącego nękania i przemocy w miejscu pracy, odbywały się według podobnego scenariusza i podobnym efektem się zakończyły. Trwały jednak wyraźnie dłużej, negocjacje rozpoczęły się 20 października 2009 r. i zakończyły w listopadzie

²⁶ Oczekiwanie na formalne podpisanie deklaracji trwało prawie tak samo długo jak sam proces negocjacji, ale wynikało to z tego, że po zakończeniu negocjacji przez dłuższy czas nie było jasne, kto ma koordynować tę procedurę.

²⁷ Wspólna deklaracja partnerów społecznych dotycząca zapobiegania i przeciwdziałania zjawisku stresu związanego z pracą, http://www.solidarnosc.org.pl/stara/uploads/oryginal/3/3/36b91_deklaracja_stres.pdf

2010 r. Formalne podpisanie deklaracji przez szefów organizacji miało miejsce 24 marca 2011 r.²⁸ Stronie związkowej zależało na takiej zmianie przepisów prawnych by zagrożenia psychospołeczne (a w tym przemoc) musiały być w sposób jednoznaczny uwzględniane przy ocenie ryzyka zawodowego. Strona pracodawców nie widziała takiej potrzeby wskazując na istniejące instrumenty przeciwdziałania mobbingowi. Kiedy jednak związkowcy zaproponowali sformalizowanie współpracy nad polityką antymobbingową w firmach, negocjatorzy pracodawców poinformowali, że nie posiadają mandatu ze strony członków swoich organizacji do podejmowania decyzji ograniczających autonomię w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Tak więc, nie udało się doprowadzić do wypracowania jakichkolwiek rekomendacji legislacyjnych. Strony zgodziły się natomiast co do tego „że eliminowanie i ograniczanie zagrożeń spowodowanych nękaniami i przemocą w miejscu pracy powinno być przedmiotem wspólnej troski pracodawców, organizacji pracodawców oraz pracowników i ich przedstawicieli, a także spotykać się z odpowiednim wsparciem ze strony władz publicznych”²⁹. Nastąpił pewien postęp w porównaniu z poprzednimi negocjacjami. Ponieważ uznano „że cenna jest wymiana wzajemnych doświadczeń i dobrych praktyk dotyczących radzenia sobie ze zjawiskiem nękania i przemocy w miejscu pracy”, zatem dla koordynacji tej wymiany postanowiono powołać stały zespół partnerów społecznych ds. problematyki zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy.

Do negocjacji nad kwestią zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy partnerzy społeczni powrócili w październiku 2012 r. Warto zwrócić uwagę, że była to ich samodzielna inicjatywa – reakcja na raport Komisji Europejskiej z 24 lutego 2011 r. wskazujący Polskę jako jedno z państw, co do których istnieją wątpliwości, jeżeli chodzi o rzeczywistą skuteczność wdrożenia porozumienia stresowego³⁰. Tym razem rozmowy były bardziej owocne i efektem stały się wspólne zalecenia przyjęte 7 lutego 2014 r. Zawierały one katalog dobrych praktyk rekomendowanych do stosowania przez związki zawodowe i pracodawców na wszystkich poziomach ich aktywności. W ocenie negocjatorów „Korzystanie z dobrych praktyk jest użytecznym sposobem mogącym skutecznie wpłynąć na ograniczenie skali zagrożenia stresem związanym z pracą i generującym stosunkowo niskie koszty dla pracodawców, co jest szczególnie istotne dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw”³¹. Zalecono również, „aby podejmowaniu dobrowolnych,

²⁸ Taka sama uwaga jak w przypadku poprzedniej deklaracji.

²⁹ Wspólna deklaracja partnerów społecznych dotycząca nękania i przemocy w miejscu pracy, http://www.solidarnosc.org.pl/stara/uploads/oryginal/3/3/11817_nekanie.pdf

³⁰ *Report on the implementation of the European social partners' framework Agreement on Work-related Stress*, SEC (2011) 241 final, s. 3.

³¹ Wspólne rekomendacje Zespołu Negocjacyjnego Partnerów Społecznych w sprawie poprawienia skuteczności działań dotyczących zjawiska stresu związanego z pracą, <http://>

świadomych działań w tej dziedzinie towarzyszył dialog między pracodawcą a przedstawicielami pracowników oraz działania angażujące pracodawcę i pracowników w realizację przyjętych rozwiązań”. Co ciekawsze, uzgodniono także rekomendacje o charakterze legislacyjnym. Były to propozycje modyfikacji 2 rozporządzeń „behapowskich” pod kątem uwzględniania przy ocenie ryzyka także zagrożeń psychospołecznych. Tym razem strona pracodawców była temu przychylna. Zalecenia zostały wysoko ocenione przez CIOP i PIP, natomiast propozycje zmian legislacyjnych przesłane do Ministerstwa Pracy właściwie zostały zignorowane, gdyż do dzisiaj nie doczekały się jakiegokolwiek reakcji. Negocjatorzy uznali także, iż „Istnieje pilna potrzeba prowadzenia wspólnych działań dotyczących problematyki stresu związanego z pracą w sposób ciągły, konsekwentny i zorganizowany”. Aby to osiągnąć, postanowiono wykorzystać potencjał istniejącego już wspólnego zespołu partnerów społecznych ds. nękania i przemocy w miejscu pracy. Jego formuła została poszerzona i został on w kwietniu 2014 r. przekształcony w zespół ds. zagrożeń psychospołecznych. Warto zwrócić uwagę, że zespół wciąż działa, będąc chyba jedynym niesponsorowanym przez państwo ciałem dialogu społecznego w naszym kraju.

W przypadku europejskiego porozumienia dotyczącego włączających rynków pracy dotychczas stosowany wzorzec nie zadziałał. Negocjacje wdrożeniowe rozpoczęły się z inicjatywy NSZZ „Solidarność” i były przez tę organizację moderowane. Można to nazwać czymś w rodzaju samoumartwienia, bo „Solidarność” wcześniej bardzo ostro krytykowała na forum EKZZ porozumienie europejskie za jego miałość. Poczucie obowiązku jednak przeżyło. 18 maja 2012 r. partnerzy społeczni ustalili, że przygotują wspólną analizę wyzwań na polskim rynku pracy a następnie wypracują propozycje rekomendacji: dla strony rządowej oraz wewnętrznych – dla samych organizacji, odnoszących się do czterech problemowych grup na polskim rynku pracy za jakie uznano: kobiety, osoby młode, osoby starsze oraz osoby niepełnosprawne. Początek był obiecujący, ale okazywało się, że kolejne spotkania nie przynosiły jakichkolwiek postępów. Negocjatorzy ze strony pracodawców nie przedstawiali własnych propozycji ani też nie ustosunkowywali się do już sformułowanych propozycji strony związkowej. Po 12 miesiącach bezowocnych spotkań strona związkowa poinformowała, że ze względu na niezdolność strony pracodawców do wywiązywania się z ustaleń przyjmowanych na poprzednich spotkaniach, a w szczególności wobec nieprzedstawienia przez nią po raz kolejny własnych propozycji dotyczących analizy wyzwań na rynku pracy, zawiesza swoje uczestnictwo w negocjacjach. Za warunek ich wznowienia związkowcy uznali wykazanie przez drugą stronę rzeczywistej chęci

sfinalizowania negocjacji. Ta chęć pojawiła się dopiero półtora roku później. Rozgoryczenie negocjatorów związkowych z powodu straconego wcześniej czasu i ich nieufność były tak głębokie, że zażądali by to strona pracodawców przejęła na siebie moderowanie ponownych negocjacji. Tak się jednak nie stało i do wznowienia rozmów nie doszło. Można postrzegać fiasko tych rozmów przez pryzmat kiepskiej jakości porozumienia europejskiego, jego ogólnikowości i nieprzejrzystości. Zwróćmy bowiem uwagę, że prowadzone prawie równoległe negocjacje „stresowe” doprowadzone zostały do satysfakcjonującego strony końca. Wydaje się jednak, że był to także dowód na to, że działania implementacyjne odbywające się w formule doraźnej, partyzanckiej będą zawsze obciążone ryzykiem wynikającym z braku zdyscyplinowania lub zaniku chęci działania u osób prowadzących negocjacje.

Eksperti organizacji partnerów społecznych zaangażowani w działania doraźne związane z implementacją rezultatów EDS, mieli świadomość, że docelowym rozwiązaniem powinno być stworzenie (lub raczej odtworzenie) stałego forum dyskusji na tematy europejskie. Umożliwiło to pojawienie się w październiku 2015 r. nowej instytucji dialogu trójstronnego – Rady Dialogu Społecznego (RDS)³². Do zadań jednego z jej zespołów problemowych – ds. rozwoju dialogu społecznego, wpisano m.in. prowadzenie prac związanych z wdrażaniem w Polsce efektów europejskiego dialogu społecznego, zwłaszcza wdrażaniem porozumień ramowych i ramowych planów działań. Było jednak oczywiste, że trójstronna formuła zespołu nie współgra z autonomicznym charakterem dialogu europejskiego, dlatego z inicjatywy NSZZ „Solidarność” oraz ZRP zdecydowano o powołaniu przy zespole dwustronnej Grupy roboczej ds. europejskiego dialogu społecznego (GREDS). Ukonstytuowała się ona 22 listopada 2016 r. W ten sposób po ponad 10 latach od upadku OSDSIE polscy partnerzy społeczni uzyskali znowu platformę do dyskusji europejskich. Jednym z pierwszych zagadnień, którymi się zajęto, była kwestia implementacji porozumienia ramowego dotyczącego aktywnego starzenia się i podejścia pokoleniowego. Po wstępnej dyskusji i uzgodnieniu wspólnych priorytetów implementacyjnych, w 2018 r. Grupa robocza sformułowała zalecenia dla 2 zespołów problemowych RDS: prawa pracy oraz polityki gospodarczej i rynku pracy. Mają one – w miarę możliwości w formacie autonomicznym, podjąć działania w kierunku wypracowania konkretnych rozwiązań.

3.3.4. Cień Semestru Europejskiego

Tam gdzie partnerzy społeczni spotykają się w ramach stabilnej dwustronnej struktury, przychodzą im do głowy różne ciekawe pomysły. Tak stało się i tym razem. GREDS postanowiła zaproponować zwiększenie aktywności

³² Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U.2015 poz.1240).

RDS w odniesieniu do Semestru Europejskiego. Jest to zagadnienie stosunkowo świeże. Przypomnę, że tym mianem określa się procedurę koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej w UE. Wprowadzono ją kilka lat temu, aby zapobiec powtórzeniu się kryzysu fiskalnego. Mechanizm ma charakter kroczący. Komisja Europejska przedstawia w grudniu roczną analizę wzrostu gospodarczego (*annual growth survey – AGS*), a w lutym publikuje sprawozdania zawierające ocenę postępów danego kraju w poprzednim cyklu (*country reports*). Następnie Rada Europejska określa w marcu wytyczne dotyczące priorytetów w ramach Semestru. W oparciu o to, państwa członkowskie przygotowują w kwietniu krajowe programy reform oraz programy stabilności lub konwergencji. Są one poddawane ocenie przez instytucje unijne. W rezultacie w maju zostają sformułowane przez Komisję propozycje zaleceń (*country specific recommendations – CSR*) dotyczące działań, które państwa członkowskie powinny uwzględnić w planowaniu swoich budżetów i polityk makroekonomicznych na następny rok, w czerwcu zatwierdza je finalnie Rada Europejska. Tak to w skrócie wygląda. Początkowo nie przewidywano tu żadnej roli dla partnerów społecznych mimo oczywistych skutków działań potencjalnie prowadzonych w ramach Semestru dla rynku pracy i polityki społecznej. Spotkało się to z wyjątkowo negatywną reakcją zarówno EKZZ jak i europejskich organizacji pracodawców. W rezultacie procedura została przez Komisję zmodyfikowana i obecnie europejscy partnerzy społeczni są w pełni uwzględniani w procesie konsultacji. Zwiększenie ich zaangażowania w Semestr zostało zagwarantowane w Deklaracji dotyczącej nowego początku europejskiego dialogu społecznego podpisanej 27 czerwca 2016 r. przez Prezydentkę Holenderską w imieniu Rady, Komisję oraz europejskich partnerów społecznych (tzw. deklaracja czterostronna)³³.

W tejże samej deklaracji zapisano także, iż będzie się dążyć do zapewnienia terminowego i znaczącego zaangażowania krajowych partnerów społecznych w procedurę Semestru. Z tym jest jednak zdecydowanie gorzej. W Polsce kwestie związane z Semestrem Europejskim omawia się w międzyresortowym rządowym zespole „Europa 2020”, w którym reprezentatywni partnerzy społeczni co prawda uczestniczą, lecz traktowani są tam jako jedni z wielu interesariuszy, którym przekazuje się informacje o działaniach poszczególnych ministerstw. Z badań prowadzonych regularnie przez Fundację Dublińską i dotyczących zaangażowania krajowych partnerów społecznych w Semestr wynika, że polskie organizacje nie mają poczucia, iż rząd włącza je w tę procedurę. Mając to na względzie grupa robocza ds. EDS przygotowała wariantowe propozycje zwiększenia roli RDS, a tym samym partnerów społecznych w ramach Semestru. Inicjatywa ta spotkała się na razie z nie-

³³ *A New Start for Social Dialogue – Statement of the Presidency of the Council of the European Union, the European Commission and the European Social Partners, 27 June 2016.*

przychylną reakcją przedstawicieli rządu. Czas pokaże, czy w jakimkolwiek stopniu przyczyni się to nawiązania przez rząd konstruktywnego dialogu z parterami społecznymi w odniesieniu do Semestru.

Zamiast zakończenia

Choć rozważania zawarte w początkowej części tego tekstu nie napawają optymizmem co do obecnej siły sprawczej europejskiego dialogu społecznego, to niewątpliwie jego istnienie, a zwłaszcza przyjmowana od 2002 r. autonomiczna metoda implementacji porozumień ramowych, co może brzmieć paradoksalnie w świetle krytycznej oceny jej rezultatów, przyczyniły się do tworzenia przyczółków dwustronnego dialogu polskich partnerów społecznych. Prowadzoną od początku transformacji ustrojowej w Polsce politykę władzy publicznej można określić, jako werbalne wspieranie idei dialogu między partnerami społecznymi przy jednoczesnym zaniechaniu konkretnych działań na rzecz zapewnienia jego efektywności. Doprowadziło to do wykreowania w Polsce modelu stosunków zbiorowych opartego na silnej decentralizacji, żeby nie powiedzieć fragmentacji, rokowań zbiorowych. W tych realiach nie było miejsca na stworzenie warunków do rozwoju prawdziwej autonomii partnerów społecznych. Impulsem z zewnątrz stało się wejście w orbitę mechanizmów EDS. Dążenie polskich partnerów społecznych do wdrażania porozumień ramowych doprowadziło do pojawienia się prowadzonych w sposób samodzielny, bez udziału władzy publicznej negocjacji dwustronnych. Różnie można by oceniać ich skutki. Badania prowadzone w ramach projektu ARTUS CEE³⁴ pokazują, że wśród wielu liderów związkowych wiedza na temat efektów opisywanych tutaj negocjacji wdrożeniowych jest nikła. Cóż więc mówić o korzystaniu z tych efektów. Zapewne tak samo jest po stronie organizacji pracodawców.

Polskie „parasolowe” organizacje partnerów społecznych zapatrzone w – niewątpliwie potrzebny – mechanizm dialogu trójstronnego nie potrafią skutecznie wypromować osiągnięć wypracowanych przez siebie w ramach dialogu autonomicznego. Miejmy nadzieję, że to się zmieni. W tym tekście celowo skupiłem się na porozumieniach ramowych. Warto jednak zwrócić uwagę na negocjacje partnerów społecznych, których celem było wdrożenie w naszym kraju innego efektu EDS – europejskiego ramowego planu działań na rzecz zatrudnienia młodych. Prowadzone one były w latach 2015–2016 przez młodych negocjatorów, niejednokrotnie ścierających się na słowa i argumenty, ale w sposób konstruktywny. Rezultatem były wspólne zalecenia dotyczące staży na otwartym rynku pracy, zawierające bardzo konkretne za-

³⁴ Projekt badawczy *Articulation of the Trade Unions' Strategies on upward convergence of social standards in the enlarged European Union – voice of CEE countries* realizowany w latach 2019–2020 przez Instytut Spraw Publicznych we współpracy z instytutami badawczymi z kilku państw Europy Środkowo-Wschodniej.

pisy np. dotyczące wymiaru czasu pracy, zasad wynagrodzenia za staż czy mentoringu³⁵. Autonomiczne negocjacje dopełnione zostały uzgodnieniami w ramach zespołu RDS ds. polityki gospodarczej i rynku pracy oraz sfinalizowane przyjęciem 19 czerwca 2017 r. uchwały strony społecznej RDS³⁶. Nie zamierzam twierdzić, że od razu stwarza to nową jakość – to od samych partnerów społecznych zależy, czy będą w praktyce swoich działań przywiązywać uwagę do własnych zaleceń w sprawie staży. Ale daje to pewną nadzieję na przyszłość, że RDS może stać się oparciem i wzmocnieniem dla dwustronnych inicjatyw partnerów społecznych, które swój początek mają w europejskim dialogu społecznym. Pod jednym warunkiem – że z Brukseli płynąć będzie przekaz, dający się przełożyć na konkretne działania w ramach dialogu krajowego. Niedługo się o tym przekonamy, gdyż jak pisałem właśnie zaczęły się negocjacje nad porozumieniem ramowym dotyczącym digitalizacji.

³⁵ W trakcie negocjacji sformułowano także zalecenia do strony rządowej dotyczące przyznania zniżek na przejazdy środkami komunikacji publicznej także osobom młodocianym nabywającym kwalifikacje zawodowe w systemie pozaszkolnym. Zostały one jednak odrzucone.

³⁶ Uchwała nr 35 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie zaleceń partnerów społecznych dotyczących jakości staży na otwartym rynku pracy, http://rds.gov.pl/images/Uchwały/uchwały_dodatkowe/uchwała_nr_35.pdf

3.4. Trójstronne zespoły branżowe w Polsce – ewolucja i perspektywy rozwoju

Mateusz Szymański

Wstęp¹

Celem niniejszego opracowania jest analiza funkcjonowania trójstronnych zespołów branżowych (dalej także jako TZB), które stanowią jedną z platform dialogu społecznego w Polsce. W opracowaniu zaprezentowano podstawowe informacje na temat działania TZB, ich ewolucji oraz barier, które ograniczają potencjał rozwoju tych gremiów. Przedstawione zostały także rekomendacje zmian, które mogą pozytywnie wpłynąć na rozwój tego segmentu dialogu społecznego. Kondycja TZB jawi się jako ważna w kontekście potrzeby dostosowania wybranych branż do wymogów nowoczesnej gospodarki rynkowej. Niniejszy rozdział został opracowany w oparciu o informacje dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dane GUS, a także wyniki obserwacji uczestniczącej autora, który pełni funkcję Sekretarza Prezydium Rady Dialogu Społecznego oraz bierze udział m.in. w powoływaniu nowych TZB i na potrzeby niniejszego tekstu przeprowadził 8 wywiadów z przedstawicielami TZB².

¹ Autor pragnie podziękować wszystkim osobom, które wzięły udział w wywiadach na potrzeby opracowania niniejszego tekstu oraz Pani Annie Szwad z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej za pomoc w uzyskaniu pełnych danych na temat działania TZB.

² Badanie własne autora. Wywiady przeprowadzono z ośmioma osobami. Respondent 1 – przedstawiciel TZB ds. bezpieczeństwa socjalnego górników, wywiad przeprowadzony w lipcu 2019 r. Respondent 2 – przedstawiciel TZB ds. społecznych warunków restrukturyzacji hutnictwa, wywiad przeprowadzony w lipcu 2019 r. Respondent 3 – przedstawiciel TZB ds. przemysłu lekkiego, wywiad przeprowadzony w lipcu 2019 r. Respondent 4 – przedstawiciel TZB ds. branży węgla brunatnego, wywiad przeprowadzony w lipcu 2019 r. Respondent 5 – przedstawiciel TZB ds. branży spożywczej, wywiad przeprowadzony w lipcu 2019 r. Respondent 6 – przedstawiciel TZB ds. transportu drogowego, wywiad przeprowadzony w czerwcu 2019 r. Respondent 7 – przedstawiciel TZB ds. prowadzenia dialogu społecznego w sektorze portów morskich wywiad przeprowadzony w lipcu 2019 r. Respondent 8 – przedstawiciel Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, wywiad przeprowadzony w lipcu 2019 r.

3.3.4. Trójstronne zespoły branżowe w Polsce – podstawy prawno-organizacyjne

Trójstronne zespoły branżowe stanowią trójstronne fora dialogu społecznego w poszczególnych sektorach gospodarki. Jak można przeczytać na stronach Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „powoływane są w celu prowadzenia trójstronnego dialogu sektorowego dla godzenia interesów stron, podczas realizacji programów działania rządu oraz rozwiązywania problemów dotyczących funkcjonowania branży”³. Do ogólnie ujętych zadań TZB zalicza się prowadzenie trójstronnego dialogu społecznego dla zapewnienia warunków rozwoju (i poprawy konkurencyjności – w zależności od branży) oraz godzenia interesów stron i zachowania pokoju społecznego. Zadaniem zespołów jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych z punktu widzenia polityki państwa wobec branży oraz interesów pracowników i pracodawców⁴.

Trójstronne zespoły branżowej powstawały w zasadzie od początku okresu transformacji gospodarczej i są tworzone także współcześnie. Cechą specyficzną polskiego dialogu sektorowego jest to, że u jego podstaw leżała potrzeba gruntownej restrukturyzacji określonych gałęzi gospodarki i przygotowanie ich do prywatyzacji. Wpływ na to jaki zakres i jakie zagadnienia były przedmiotem negocjacji miała historia danego sektora i jego sytuacja w momencie rozpoczęcia dialogu społecznego⁵. Pierwsze zespoły były powoływane w odpowiedzi na napięcia społeczne wywołane polityką prywatyzacji, często przybierające formę strajku. Rolą zespołów było zatem przeprowadzenie restrukturyzacji w sposób, który spotka się z akceptacją strony związkowej⁶. Obecnie funkcjonuje 18 TZB. Ich lista znajduje się w tabeli 1.

W skład zespołów wchodzi na stronie społecznej: reprezentacje związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Stronę rządową reprezentują przedstawiciele właściwych merytorycznie resortów – najczęściej w randze sekretarzy i podsekretarzy stanu. Do udziału w posiedzeniach i do prac w zespołach zapraszani są również przedstawiciele izb i samorządów gospodarczych, reprezentanci samorządu terytorialnego oraz instytucji okolorządowych⁷. Szczegółowe zasady, związane z działaniem danego zespołu określają

³ Informacja MRPiPS, <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronne-zespoły-branżowe/> [22.06.2019r.].

⁴ Informacja MRPiPS, <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronne-zespoły-branżowe/> [22.06.2019r.].

⁵ L.K. Gilejko, *Steel Industry: the Most Successful Example of the Sectoral Social Dialogue in Poland?*, Warsaw Forum of Economic Sociology, 2:2(4) Autumn, 2011, s. 67.

⁶ Raport UNDP. *W trosce o pracę*, Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004, Warszawa 2004, s. 151.

⁷ Informacja MRPiPS, <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronne-zespoły-branżowe/> [22.06.2019r.].

Tabela 1. Zespoły branżowe według roku powstania i ministerstwa, przy którym działają

Nazwa zespołu	Ministerstwo, przy którym działa zespół	Rok powstania
Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników	MRPiPS	1992
Zespół Trójstronny ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Hutnictwa	MRPiPS	1995
Zespół Trójstronny ds. Branży Energetycznej	MRPiPS	1998
Zespół Trójstronny ds. Rozwoju Przemysłowego Potencjału Obronnego i Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych	MRPiPS	1998
Zespół Trójstronny ds. Górnictwa i Przetwórstwa Siarki	MRPiPS	1998
Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Lekkiego	MRPiPS	1999
Zespół Trójstronny ds. Branży Chemicznej wraz z Podzespołem ds. Przemysłu Farmaceutycznego, ds. Przemysłu Szklarskiego oraz ds. Sektora Paliwowego i Petrochemicznego	MRPiPS	2003, Podzespoły odpowiednio 2004, 2008 i 2011
Zespół Trójstronny ds. Branży Węgla Brunatnego	MRPiPS	2006
Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Stocznioowego	MRPiPS	2006
Zespół Trójstronny ds. Branży Spożywczej	MRPiPS	2017
Zespół Trójstronny ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego	MGMiZŚ	2002
Zespół Trójstronny ds. Kolejnictwa	MI	2003
Zespół Trójstronny ds. Budownictwa i Gospodarki Komunalnej	MIiR	2006
Zespół Trójstronny ds. Ochrony Zdrowia	MZ	2005
Zespół Trójstronny ds. Transportu Lotniskowego i Obsługi Lotniskowej	MI	2016
Zespół Trójstronny ds. Transportu Drogowego	MI	2017
Zespół Trójstronny ds. Kultury i Mediów	MKiDN	2017
Zespół Trójstronny ds. Prowadzenia Dialogu Społecznego w Sektorze Portów Morskich	MGMiZŚ	2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Informacja z działalności Trójstronnych Zespołów Branżowych 01.09.2015 – 31.12.2017, Warszawa 2018 r. oraz informacji ze strony internetowej: www.dialog.gov.pl

regulaminy, które są ustalane przez strony. Pracami zespołów kierują trzej współprzewodniczący wskazani przez stronę rządową, stronę związków zawodowych i stronę pracodawców⁸.

To co istotne, to fakt, że TZB działają poza Radą Dialogu Społecznego. Tym samym, pomimo zmian przeprowadzonych w 2015 r., utrzymano wcześniejszy stan z okresu funkcjonowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych⁹. Niemniej, istnieją pewne elementy łączące te instytucje. Podstawowa kwestia, to fakt, że ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (dalej ustawa o Radzie) dała podstawę prawną do powoływania nowych TZB partnerom społecznym zasiadającym w Radzie. Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy, minister właściwy do spraw pracy, na wniosek strony pracowników i strony pracodawców Rady, powołuje – niezależne od Rady – zespoły dla prowadzenia branżowego dialogu społecznego. Tym samym doszło do wzmocnienia roli organizacji reprezentatywnych w tworzeniu zespołów branżowych. W poprzednim okresie, w którym obowiązywała ustawa o Trójstronnej Komisji, brakowało regulacji określających procedurę powoływania TZB, tym samym strona rządowa mogła odmówić powołania nowych gremiów, gdy taki wniosek był przedstawiany. Nowe regulacje umożliwiły powołanie od 2015 r. pięciu nowych zespołów (formalnie sześć, jednakże jeden z nich nigdy nie zainicjował prac – w branży motoryzacyjnej).

Choć TZB działają niezależnie od Rady, to nowe regulacje dotyczące dialogu trójstronnego wprowadziły mechanizmy współpracy pomiędzy tymi forami. Zgodnie z treścią regulaminu Rady Dialogu Społecznego i Biura Rady Dialogu Społecznego, Rada może zasięgać opinii TZB oraz zwrócić się o rozpatrzenie sprawy będącej w zakresie ich działania. Regulamin przewiduje także możliwość wystąpienia sytuacji odwrotnej, a więc gdy to zespół branżowy zwróci się do Rady o rozpatrzenie sprawy będącej w zakresie jej działania. Dotychczas tego rodzaju inicjatyw nie było wiele. Wspomnieć można chociażby o zaproszeniu przedstawicieli TZB ds. transportu drogowego na posiedzenie Zespołu ds. prawa pracy Rady, w celu omówienia problematyki warunków pracy kierowców transportu samochodowego¹⁰.

⁸ Informacja MRPiPS, <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronne-zespoły-branżowe/> [22.06.2019r.].

⁹ Autor powołuje się na ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015 poz. 1240, ze zm. oraz ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1080, ze zm.

¹⁰ Posiedzenie odbyło się w dniu 1 marca 2019 r.

Warto podkreślić, że nie zawsze tego rodzaju działania przybierają postać bezpośrednich spotkań. Uchwała nr 8 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie problemów funkcjonowania hutnictwa stali oraz niezbędnych działań ukierunkowanych na poprawę konkurencyjności sektora stalowego to przykład inicjatywy, w której wykorzystano całe spectrum instrumentów, by w pełni zrealizować zamierzenia strony społecznej. W pierwszej kolejności, na forum wojewódzkiej rady dialogu społecznego (WRDS) zostało przyjęte stanowisko, następnie zaakceptowane w TZB hutniczym i przekazane przez WRDS do Rady, gdzie została podjęta uchwała. Przedstawiciel strony pracodawców TZB argumentował, że przyjęta ścieżka wynikała z tego, że WRDS i RDS są umocowane w ustawie co zwiększa ich siłę oddziaływania, a sama uchwała zawiera kluczowe postulaty dla całego sektora hutniczego. Jak więc widać, w przypadku, gdy określona sprawa jest istotna, to poszukiwane są rozwiązania, które będą angażowały różne gremia.

W kontekście współpracy Rady i TZB, na uwagę zasługuje posiedzenie Prezydium Rady Dialogu Społecznego, które odbyło się 18 maja 2016 r., a więc wkrótce po zainicjowaniu prac nowo powołanej Rady. Celem spotkania było nawiązanie współpracy z trójstronnymi zespołami branżowymi. Rozmawiano także o tym, w jaki sposób ujednoczyć zasady działania TZB i jak zapewnić odpowiednią reprezentację organizacji reprezentatywnych w Zespołach. Podstawą do dyskusji była uchwała strony społecznej Rady z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad uzgodnienia wniosku o powołanie zespołów dla prowadzenia branżowego dialogu społecznego¹¹. Na posiedzeniu zaprezentowano również przygotowany przez Sekretarzy Prezydium RDS projekt regulaminu dla przyszłych zespołów branżowych. Zachęcano do korzystania z tego samego wzorca stare zespoły. Chodziło o to, by porządkować i ujednoczyć funkcjonowanie TZB.

Należy podkreślić, że dialog branżowy, choć nie skupia takiej uwagi jak dialog na poziomie krajowym, to jednak pozwala na osiągnięcie ważnych porozumień. Wskazać można m.in. Hutniczy Pakiet Aktywizujący, Strategię dla Przemysłu Lekkiego na lata 2000–2005, zaktualizowaną w 2001 r. Program Restrukturyzacji Hutnictwa Żelaza i Stali czy uzgodnioną w 2002 r. Strategię przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005¹². Niemniej, w ostatnich latach tego rodzaju porozumienia o charakterze programowym, czy też strategicznym co do zasady nie są zawierane. Na odnotowanie zasługuje praca nad Programem dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce, który

¹¹ Uchwała nr 6 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad uzgadniania wniosku o powołanie zespołów dla prowadzenia branżowego dialogu społecznego.

¹² Raport UNDP. *W trosce o pracę, Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, Warszawa 2004, s. 152.

powstał we współpracy m.in. z Zespołem Trójstronnym ds. Branży Węgla Brunatnego i został przyjęty przez rząd w 2018 r.

3.4.2. Główne trendy dotyczące działania TZB – od lat 90. XX wieku do czasów współczesnych

Historia zespołów branżowych sięga początku lat 90. Nim zaczęły one powstawać dialog społeczny toczył się głównie pomiędzy rządem, a reprezentacją pracowników, w ramach NSZZ „Solidarność”. Było to wypadkową zdarzeń historycznych, które doprowadziły do tego, że NSZZ „Solidarność” z jednej strony brał udział w rządzeniu, a z drugiej pozostawał związkiem zawodowym¹³. W następnych latach, okazało się jednak, że dochodzi do licznych konfliktów pomiędzy związkami zawodowymi, w tym NSZZ „Solidarność”, a państwem, które było właścicielem większości przedsiębiorstw¹⁴. Ich prywatyzacja wymagała działań restrukturyzacyjnych, a te często spotykały się z obawami i niezadowolaniem pracowników i ich przedstawicieli w związkach zawodowych.

Jednym z działań, które miały ułatwiać polubowne zażegnanie sporów było zawarcie przez rząd i NSZZ „Solidarność” porozumienia w sprawie reguł postępowania przy rozwiązywaniu sporów między administracją państwową i NSZZ „Solidarność”¹⁵. W dokumencie opisano ściśle ramy proceduralne prowadzenia negocjacji pomiędzy właściwymi strukturami związkowymi, a władzą publiczną. Efektem negocjacji było niejednokrotnie powstawanie zespołów branżowych, które działają do dziś¹⁶. W konsekwencji doszło do rozwoju sytuacji, o której w 2003 r. Kazimierz Kloc pisał w swojej analizie działania TZB¹⁷. Autor stwierdził wtedy m.in., że zespoły nie powstają w odpowiedzi na rozwój rynku w danym sektorze, ale są tworzone na potrzeby przeprowadzenia restrukturyzacji, która ma pozwolić przedsiębiorstwom na funkcjonowanie w warunkach rynkowych. Ponadto, argumentował badacz, wiele zespołów działało w sektorze publicznym lub zdominowanym przez własność państwową, a w nim silne związki zawodowe są w stanie przeprowadzać akcje protestacyjne i strajki i w ten sposób inicjować

¹³ G. Meardi, J. Gardawski, O. Molina, *The dynamics of tripartism in post-democratic transitions: comparative lessons from Spain and Poland*, 57:3, 2015, s. 407.

¹⁴ Sektor prywatny nie był w pełni rozwinięty, tym samym rola organizacji pracodawców, które dopiero powstawały, była w tym okresie niewielka.

¹⁵ Treść dokumentu dostępna pod adresem: http://www.solidarnosc.org.pl/images/files/dokumenty/uchwaly/Porozumienie_z_administracja.pdf [27.07.2019 r.].

¹⁶ Informacja MRPiPS, <http://dialog.gov.pl/dialog-krajowy/porozumienia-spoleczne-w-polsce/> [25.06.2019r.].

¹⁷ K. Kloc, *Poland: Confined to the Public sector*, [in:] *Sectoral Social Dialogue in Future EU Members States. The Weakest Link*, (eds.) Y. Ghellab, D. Vaughan-Whitehead, ILO, 2003, 325–326.

dialog trójstronny. Stwierdził również, że w ramach zespołów negocjuje się pakiety restrukturyzacyjne, które zakładają zwolnienia oraz zmiany strategii inwestycyjnych i organizacyjnych. Ponadto, ustala się pakiety socjalne dla zwalnianych pracowników¹⁸.

Współcześnie, wydaje się, że dawna rola zespołów, związana z restrukturyzacją, stopniowo ulega wyczerpaniu. Wiele wskazuje także na to, że okres szerokiej prywatyzacji majątku Skarbu Państwa dobiegł końca, na co wskazywać mogą wypowiedzi osób odpowiedzialnych za zarządzanie własnością państwa¹⁹. Ponadto, znaczenie sektora publicznego w wielu gałęziach gospodarki, w których rola państwa była znaczna, spadło. Ogółem, udział sektora publicznego w PKB w 2010 r. wynosił 19,9% by w 2017 r. wynosić 17,6%²⁰. Trend jest wyraźnie spadkowy, biorąc pod uwagę, że ten sam wskaźnik wynosił w 1995 r. 34,3%, a w roku 2000 było to 25%²¹. Warto także podkreślić, że produkcja globalna przemysłu, za którą odpowiada sektor publiczny spada. W 2010 r. sektor publiczny odpowiadał za 14,9% produkcji przemysłowej, a w 2017 r. było to już tylko 9,4%²². Ponadto, jeszcze w 1995 r. w sektorze publicznym zatrudnione było 38,6% ogółu zatrudnionych²³. W 2017 r. było to już około 21,5%²⁴.

Przemiany w strukturze gospodarki pozwalają stawiać pytania o działanie TZB, które charakteryzowało, bądź nadal charakteryzuje, zaangażowanie państwa w sektorze, w którym działa dany TZB. Współcześnie są to gremia mniej prężne niż dawniej. Dowodzi tego chociażby liczba posiedzeń. Porównanie danych z lat 2004-2009 i od 2015 r. do dziś pokazuje, że co do zasady zespoły spotykają się rzadziej, a niektóre z nich w zasadzie przestały zwoływać posiedzenia. Niemal całkowite wstrzymanie prac nastąpiło w takich sektorach jak górnictwo i przetwórstwo siarki, przemysł lekki oraz w branży chemicznej. Znaczne zmniejszenie dynamiki prac można dostrzec m.in. w przypadku zespołu ds. bezpieczeństwa socjalnego górników, społecznych warunków restrukturyzacji hutnictwa, w branży energetycznej, zespołu ds. rozwoju przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej sił zbrojnych oraz kolejnictwa. W zasadzie w każdym z tych sektorów prowadzone były procesy restrukturyzacyjne i przekształceniowe, które w znacznej mierze zostały zakończone.

¹⁸ Ibidem, s. 325–326.

¹⁹ Forsal.pl, *Koniec prywatyzacji? Resort skarbu chce zerwać z dotychczasową polityką*, <https://forsal.pl/artykuly/924909,koniec-prywatyzacji-resort-skarbu-chce-zerwac-z-dotychczasowa-polityka.html>, 26.02.2016 r. [dostęp on-line: 19.07.2019 r.].

²⁰ GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018*, Warszawa, 2018, s. 702.

²¹ GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, Warszawa, 2001, s. 546.

²² GUS, *Rocznik Statystyczny Przemysłu 2018*, Warszawa, 2018, s. 70.

²³ GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, Warszawa, 2001, s. 134.

²⁴ GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018*, Warszawa, 2018, s. 242.

Tabela 2. Liczba posiedzeń zespołów w latach 2004–2009 i 2015 – I połowa 2019 r.

Nazwa zespołu	Liczba posiedzeń w latach 2004–2009	Liczba posiedzeń od września 2015 r.
Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników	26	11
Zespół Trójstronny ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Hutnictwa	18	6
Zespół Trójstronny ds. Branży Energetycznej	26	14
Zespół Trójstronny ds. Rozwoju Przemysłowego Potencjału Obronnego i Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych	21	10
Zespół Trójstronny ds. Górnictwa i Przetwórstwa Siarki	6	1
Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Lekkiego	15	2
Zespół Trójstronny ds. Branży Chemicznej	12	1
Zespół Trójstronny ds. Branży Węgla Brunatnego (od 2006 r.)	15	11
Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Stoczniewego (od 2006 r.)	7	6
Zespół Trójstronny ds. Branży Spożywczej	n/d	1
Zespół Trójstronny ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego	18	8
Zespół Trójstronny ds. Kolejnictwa	29	6
Zespół Trójstronny ds. Budownictwa i Gospodarki Komunalnej (od 2006 r.)	14	6
Zespół Trójstronny ds. Ochrony Zdrowia (od 2005 r.)	29	35
Zespół Trójstronny ds. Transportu Lotniskowego i Obsługi Lotniskowej	n/d	9
Zespół Trójstronny ds. Transportu Drogowego	n/d	7
Zespół Trójstronny ds. Kultury i Mediów	n/d	2
Zespół Trójstronny ds. Prowadzenia Dialogu Społecznego w Sektorze Portów Morskich	n/d	3

Uwaga: n/d – zespół nie działał w danym okresie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRPiPS.

Ewolucja zespołów może być powiązana ze zmianą znaczenia poszczególnych sektorów w gospodarce. Zdecydowana większość z nich obejmuje szeroko rozumiany przemysł. Trendy globalne, których cechą charakterystyczną jest wypieranie przemysłu przez usługi nie omija także Polski. Wiadę to wyraźnie przy okazji analizy danych GUS. W 1995 r. udział przemysłu

w wartości dodanej brutto (w cenach bieżących) wynosił 29,7%. W roku 2018 było to 25,6%. W tym samym czasie rozwijał się sektor usług. Takie branże jak informacja i komunikacja, działalność finansowa i ubezpieczeniowa a także, transport i gospodarka magazynowa, rosły odpowiednio z poziomu 2,6% do 3,9%, z 2,5% do 4% oraz z 4,5% do 7,2%²⁵. To wybrane przykłady, jednak dobrze pokazujące trendy. By jeszcze bardziej oddać skalę zmian, warto przyrzeć się strukturze zatrudnienia w poszczególnych sektorach. W przemyśle, w 1995 r. zatrudnionych było 24,7% ogółu zatrudnionych²⁶, by w 2017 r. wartość ta wyniosła 20,3%²⁷. Szczegółowe dane zamieszczono w tabeli 3. Wybór poszczególnych sektorów odpowiada w przybliżeniu zakresowi działania zespołów trójstronnych. Dane nie dają jednoznacznych wniosków. Niemniej, można zaobserwować, że spadek zatrudnienia dotyczy chociażby takich branż jak górnictwo i hutnictwo, przemysł tekstylny i odzieżowy, energetyka oraz ochrona zdrowia i opieki społecznej.

Tabela 3 Udział pracujących w wybranych sektorach i działach gospodarki w latach 1995 i 2017.

Sektory i sekcje gospodarki	Liczba pracujących w stosunku do ogółu zatrudnionych	
	1995 r.	2017 r.
Przemysł	24,6%	20,3%
Górnictwo i wydobywanie	2,4%	0,9%
Tekstylny i odzież	3,8%	1,2%
Sektor chemiczny	1,8%	2,2%
Sektor spożywczy	3,6%	2,9%
Produkcja metali	1,1%	0,4%
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę	1,4%	0,8%
Budownictwo	5,5%	5,8%
Rybolówstwo i rybactwo	0,09%	0,02%
Transport	4,3%	5,6%
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	6,6%	5,6%
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	0,9%	1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, Warszawa, 2001, s. 138 oraz GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018, Warszawa, 2018, s. 242.

²⁵ GUS, Roczne wskaźniki makroekonomiczne, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> [dostęp on-line: 14.07.2019 r.].

²⁶ GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, Warszawa, 2001, s. 138.

²⁷ GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018, Warszawa, 2018, s. 242.

Tabela 4. Produkcja wybranych dóbr w latach 1995 i 2017.

Produkt	Wielkość produkcji	
	1995 r.	2017 r.
Węgiel kamienny (mln ton)	137	66
Węgiel brunatny (mln ton)	63,5	61,2
Siarka rodzima (tys. ton)	2427	663
Obuwie (mln par)	62,8	46,6
Nawozy mineralne lub chemiczne (tys. ton)	2414	2957
Tworzywa sztuczne (tys. ton)	735	3448
Stal surowa (mln ton)	11,9	10,5
Statki morskie	603	27,9
Wędliny (tys. ton)	756	842
Piwo otrzymane ze słodu (mln hl)	15,2	40,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, Rocznik Statystyczny Przemysłu 2018, Warszawa 2018 s. 24–29

Można także przyrzeć się bliżej produkcji niektórych wyrobów (tabela 4). Proste porównanie produkcji z 1995 r. oraz roku 2017 prowadzi do interesujących obserwacji. Znacząco obniżyła się produkcja węgla kamiennego. Podobnie jak siarki, obuwia i statków morskich. Na zbliżonym poziomie pozostaje zaś produkcja węgla brunatnego, co może też w pewnym sensie wyjaśniać pozytywną ocenę działania Zespołu ds. węgla brunatnego przedstawioną przez przedstawiciela strony pracodawców w Zespole, jak i fakt, że Zespół działa nadal dość dynamicznie. Interesującą sytuację obserwujemy w sektorze chemicznym: zwiększa on udział w zatrudnieniu ogółem, liczba produktów, które w tym sektorze się wytwarza rośnie, a jednocześnie Zespół ds. branży chemicznej w zasadzie przestał funkcjonować. Nasuwa się w tym miejscu pytanie: czy dobra sytuacja ekonomiczna w danym sektorze powoduje, że zbędne jest istnienie w nim TZB.

Powyższe dane, uzupełnione o informacje zawarte w tabelach 5 i 6 umożliwiają poszukiwanie odpowiedzi na to skąd wzięły się inicjatywy dotyczące powoływania nowych zespołów. Gremia te obejmują swoim działaniem takie sektory jak: branża spożywcza, transport lotniczy, drogowy, morski oraz branżę kultury i mediów. W żadnym z nich nie są już prowadzone procesy prywatyzacyjne, a do powołania TZB nie dochodzi w wyniku strajków lub innych form konfliktu. Trzy z pięciu nowych TZB działają w sektorze transportu, który stale się rozwija. Rośnie w nim zatrudnienie oraz, w zależności od konkretnego rodzaju transportu zwiększa się liczba przewożonych pasażerów i towarów (choć tutaj obraz jest zniuansowany). Rośnie również udział transportu i gospodarki magazynowej w PKB Polski. O ile jeszcze w 2010 r. wynosił on 4,7%, to w 2018 r. było to już 6,3%²⁸. Nie dziwi za-

²⁸ GUS, Roczne wskaźniki makroekonomiczne, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> [14.07.2019 r.]

tem gotowość do powołania gremium do prowadzenia dialogu społecznego. W przypadku branży spożywczej zauważyć można spadek udziału branży w zatrudnieniu, ale widać wyraźnie wzrost produkcji wybranych grup towarów. Ponadto, sektor ten odpowiada za ponad 15% produkcji globalnej przemysłu²⁹. Trudniej za pomocą danych statystycznych wyjaśnić powołanie zespołu działającego w sektorze kultury i mediów, gdzie udział w zatrudnieniu oraz udział w PKB nie zmienia się w zasadniczym stopniu.

Tabela 5 Przewozy ładunków w liczbach bezwzględnych tys. ton w poszczególnych rodzajach transportu w latach 1995 i 2017.

Rodzaj transportu	przewozy ładunków w liczbach bezwzględnych tys. ton	
	1995 r.	2017 r.
Transport kolejowy	225 348	239 501
Transport samochodowy	1 086 762	1 747 266
Transport morski	26 019	8254
Transport lotniczy	22	53

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, Warszawa, 2001, s. 406, oraz GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018, Warszawa, 2018, s. 539.

Tabela 6. Przewozy pasażerów w tys. w różnych rodzajach transportu w latach 1995 i 2017.

Rodzaj transportu	Przewozy pasażerów w tys.	
	1995 r.	2017 r.
Transport kolejowy	465 901	303 001
Transport samochodowy	1 131 593	378 610
Transport morski	540	1459
Transport lotniczy	1847	11 846

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, Warszawa, 2001, s. 407, oraz GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018, Warszawa, 2018, s. 542.

3.4.3. Motywacje partnerów społecznych do inicjowania prac nowych trójstronnych zespołów branżowych

Jednym z ważniejszych problemów w trakcie analizy funkcjonowania trójstronnych zespołów branżowych jest wskazanie motywów strony związkowej skłaniających do zainicjowania dialogu społecznego w danym sektorze, powołania TZB. Pomocna przy tym będzie dokumentacja towarzysząca

²⁹ GUS, Rocznik Statystyczny Przemysłu 2018, Warszawa, 2018, s. 71.

procedurze powołania TZB opracowana przez Radę Dialogu Społecznego. Zakłada ona przedstawienie uzasadnienia dla powołania zespołu³⁰.

Inicjatorzy powołania zespołu branżowego ds. transportu lotniczego i obsługi lotniskowej uzasadniali swoją inicjatywę „koniecznością wypracowania rozwiązań korzystnych dla branży lotniczej uwzględniających zapewnienie rozwoju branży usług i transportu lotniczego ze szczególnym uwzględnieniem konieczności zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa pasażerów i ruchu lotniczego”.

Potrzebę powołania zespołu dla prowadzenia branżowego dialogu społecznego do spraw transportu drogowego tłumaczono koniecznością „wypracowania rozwiązań korzystnych dla branży transportu drogowego, która ma strategiczne znaczenie dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa. Wyzwania stojące przed partnerami to zwłaszcza zły stan socjalnej infrastruktury drogowej, zabezpieczenie socjalne kierowców zawodowych oraz warunki pracy i wypoczynku tej grupy pracowniczej. W orbicie zainteresowań organizacji pracowniczych znajdują się także plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego”. Dalej, zespół dla prowadzenia branżowego dialogu w branży spożywczej miał zostać powołany, by podjąć działania zmierzające do „zniwelowania niekorzystnych zjawisk hamujących rozwój sektora spożywczego w Polsce”. Inicjatorzy powołania zespołu dla prowadzenia branżowego dialogu w sektorze kultury i mediów argumentowali, że „inicjatywa powołania zespołu wynika zarówno z troski o kulturę narodową, jej powszechność i społeczne rezultaty urzeczywistniania, ale przede wszystkim z troski o warunki pracy i wypoczynku, zabezpieczenie socjalne pracowników kultury, których wynagrodzenia są jednymi z najniższych w gospodarce narodowej”. W przypadku trójstronnego zespołu do spraw prowadzenia dialogu społecznego w sektorze portów morskich wskazywano na „konieczność prowadzenia dialogu społecznego w sprawach dotyczących pracy w portach morskich, wypracowania rozwiązań korzystnych dla sektora portów morskich oraz rozwoju branży usług portowych”.

Przeгляд powyższych uzasadnień pozwala stwierdzić, że mają one charakter ogólny. Niemniej, widać wyraźnie, że żadne z uzasadnień nie odnosi się do procesów restrukturyzacji i prywatyzacji oraz wprowadzenia osłon socjalnych z tym związanych. Pojawiają się jedynie odniesienia do jakości zatrudnienia i zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia socjalnego. Należy mieć na uwadze, że dotychczas wszystkie inicjatywy powołania nowych zespołów były zgłaszane przez stronę związkową. Wpływa to bez wątpienia na przytaczane argumenty.

³⁰ Cytaty zawarte w niniejszym podrozdziale pochodzą z niniejszej dokumentacji. Jest ona dostępna w Biurze Rady Dialogu Społecznego.

Rozmowy z inicjatorami trójstronnego dialogu branżowego w nowych branżach pozwalają uzupełnić powyższe o kolejne elementy. W przypadku branży transportu drogowego podkreślano znaczenie regulacji i kontroli prowadzenia działalności w sektorze (przede wszystkim problem tzw. ube-ryzacji), polityk w zakresie mobilności w transporcie drogowym, a także zatrudnianie cudzoziemców i walki z problemem tzw. firm skrzynek pocztowych (*letterbox companies*). W zespole zajmującym się problematyką portów morskich, w założeniu przedmiotem prac mogą stać się natomiast takie sprawy jak rola zarządów portów morskich, problematyka szkoleń i edukacji pracowników oraz zatrudnienie w związku ze zmianami technologicznymi. Przedstawiciel strony pracowników w tym zespole przedstawił propozycje strony pracodawców do dalszych prac. Obejmowały one, ogólnie ujmując, takie kwestie jak relacje pomiędzy związkami zawodowymi, a pracodawcą, odpowiedzialność za bezpieczeństwo i higienę w pracy, prowadzenie dialogu społecznego i konsultacji, partnerstwo na rzecz rozwoju sektora i inne. W przypadku zespołu ds. branży spożywczej, obszarami, które miały zostać omówione w zespole są szeroko rozumiane sprawy pracownicze, BHP, sprawy związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstw oraz rynku, w tym kwestia jakości żywności, czy też znakowania towarów itp.

Przedstawiciele związków zawodowych, którzy inicjowali powstanie nowych zespołów podkreślali zgodnie, że celem długofalowym powołania TZB jest zawarcie ze stroną pracodawców ponadzakładowego/sektorowego układu zbiorowego pracy. Wszyscy pytani rozmówcy podkreślali, że składy zespołów po stronie społecznej dają taką możliwość. Zwracali uwagę, że nie będzie to jednak łatwe i nie spodziewają się, że nastąpi to w krótkiej perspektywie.

3.4.4. Ocena funkcjonowania i bariery rozwoju trójstronnego dialogu społecznego

Uważa się, że w Polsce dialog sektorowy nie odgrywa znaczącej roli³¹. Jest to typowe dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie stan tego poziomu dialogu uznaje się za „najsłabsze ogniwo”³². Podstawowym problemem, który rzutuje na funkcjonowanie TZB i zakres ich prac jest fakt, że w Polsce w zasadzie nie istnieje sektorowy system rokowań zbiorowych,

³¹ I. Guardiancich, M. Pliszkiwicz, *The case of Poland*, [in:] I. Guardiancich (eds.), *Recovering from the crisis through social dialogue in the new EU Member States: the case of Bulgaria, the Czech Republic, Poland and Slovenia*, ILO, Budapeszt, 2012, s. 72.

³² Y. Ghellab, D. Vaughan-Whitehead, *Sectoral Social Dialogue: A Link to Be Strengthened*, [in:] Y. Ghellab, D. Vaughan-Whitehead (eds.), *Sectoral Social Dialogue in Future EU Member States: The Weakest Link*, International Labour Office – European Commission 2003, s. 3.

tym samym słabo rozwinięty jest dialog autonomiczny³³. Zawieranie układów zbiorowych pracy jest oznaką tego, jak rozwinięty jest dialog społeczny w danym kraju. Im więcej układów zbiorowych i innych wiążących porozumień, które są wprowadzane w życie, tym wyższy poziom rozwoju dialogu społecznego³⁴. W Polsce układy zbiorowe pracy charakteryzuje decentralizacja, jak również brak mechanizmów koordynacji³⁵. Ponadto, badania pokazały również, że układy najczęściej powtarzają materię zawartą w Kodeksie pracy³⁶.

Wiele wskazuje na to, że to właśnie brak w Polsce rozwiniętego systemu rokowań autonomicznych wprowadził zapotrzebowanie na rozwijanie dialogu trójstronnego. Wspomina o tym m.in. Jan Czarzasty pisząc o tym, że słabość systemu rokowań zbiorowych była równoważona przez dialog trójstronny w sektorach³⁷. Nie bez znaczenia jest fakt, że na początku lat 90. to głównie państwo pełniło funkcję właścicielską, jednak wraz z rozwijaniem sektora prywatnego nie doszło do rozwinięcia się metody układowej, a rosła rola legislacji. To kierowało uwagę w stronę TZB. Z drugiej strony, jak już podkreślano wyżej, dialog branżowy nie jest uważany za silnie rozwinięty i odgrywający istotną rolę w systemie. Może to skutkować tym, że za jego pośrednictwem nie dochodzi do wzmacniania współpracy dwustronnej, a tym samym nie dochodzi do rozwoju systemu rokowań zbiorowych. Przypomina to zatem zakłęty krąg, gdzie dochodzi do wzmocnienia negatywnego trendu. Niemniej, jak wcześniej wspomniano, w przypadku nowych inicjatyw istnieje przekonanie, że za pośrednictwem TZB uda się doprowadzić do zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy.

Słabość dialogu autonomicznego skutkuje tym, że strony, w szczególności strona związkowa, w określonych sytuacjach dążą do realizacji swoich celów poprzez nawiązywanie współpracy ze stroną rządową bezpośrednio. Stoi to w zgodzie z wnioskami przedstawionymi przez Seweryna Krupnika i innych, którzy stwierdzili, że kluczowym partnerem do współpracy i negocjacji dla obu stron stosunków przemysłowych jest administracja publicz-

³³ Informacja pochodzi ze strony internetowej <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Poland/Collective-Bargaining> [06.07.2019 r.].

³⁴ S.K. Andersen, C. Jørgensen, M. Mailand, *Developing sectoral social dialogue in Hungary. A “good practice” report compiled for the Hungarian/Danish PHARE/Twinning project*, Employment Relations Research Centre, January 2004, s. 5.

³⁵ Informacja Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/country/poland#collective-bargaining> [08.07.2019 r.].

³⁶ P. Czarnecki, *Rozwiązania stosowane w układach zbiorowych w Polsce: analiza dokumentów*, [w:] J. Czarzasty (red.), *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych*, Warszawa 2014, s. 148.

³⁷ J. Czarzasty, *National Report, POLAND*, publikacja w ramach projektu „Bargaining for Productivity”, VP/2015/004/0099, s. 6.

na, a nie druga strona stosunków pracy³⁸. Dobrze oddaje to sytuacja w TZB ds. przemysłu lekkiego i działającej przy nim grupy roboczej ds. edukacji zawodowej. Prace nad przygotowaniem Sektorowej Ramy Kwalifikacji dla Przemysłu Mody sprawiły, że postulaty strony społecznej dotyczące edukacji w tym konkretnym sektorze mogły być skuteczniej realizowane na innym forum niż TZB i grupa robocza.

Dla stanu dialogu społecznego na poziomie sektorowym ważna jest kondycja organizacji partnerów społecznych. Biorąc pod uwagę wskaźniki dotyczące uzwiązkowienia po stronie organizacji pracowników, jak i pracodawców, można stwierdzić, że to bardzo poważna bariera. Organizacje związkowe i organizacje pracodawców dość często są strukturami relatywnie słabymi. Podstawowe dane dotyczące poziomu uzwiązkowienia w Polsce jawią się jako alarmujące. Poziom uzwiązkowienia (*trade union density*) oscyluje wokół 15% i spada, natomiast poziom zorganizowania pracodawców (*employer organisation density*) wynosi w przybliżeniu 20% i w tym wypadku pozostaje on stabilny. W porównaniu do krajów OECD, oba wskaźniki plasują Polskę wśród krajów o najsłabszym poziomie zorganizowania stron stosunków przemysłowych³⁹. Tym samym ograniczona jest reprezentatywność organizacji, ich realna siła oraz zasoby. Oczywiście, problem ten dotyczy różnych branż w różnym stopniu. To co typowe dla działalności związków zawodowych w Polsce to fakt, że są one znacznie bardziej liczne w sektorze publicznym niż prywatnym i dominują w dużych przedsiębiorstwach. Ponadto, skupiają głównie pracowników firm produkcyjnych oraz usług społecznych i osobistych. W przypadku organizacji pracodawców te różnice nie są tak wyraźne, jednak można dostrzec, że najczęściej zrzeszeni są w nich producenci różnego rodzaju dóbr, a w mniejszym stopniu firmy usługowe⁴⁰.

W kontekście reprezentatywności należy zauważyć, że składy zespołów mogą nie oddawać realnego układu sił w branży pod względem organizacji zasiadających w TZB. W przypadku starszych zespołów problemem może być fakt, iż brakuje obecnie reguł na jakich mogą w skład zespołów włączać się nowe organizacje. Przykładem takiej sytuacji może być niedawne uzyskanie przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP) statusu organizacji reprezentatywnej. ZPP postanowił w związku z tym włączyć się w prace wybranych TZB. Z informacji przekazanych przez przedstawicielkę tej organizacji wynika, że organizacja nie otrzymała zgody na akces do Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników. Potwierdza to wnioski z badań przeprowadzonych przez Juliusza Gardawskiego, w któ-

³⁸ S. Krupnik, A. Otręba, D. Szklarczyk, *Siedem tez o dialogu społecznym w Polsce*, Zarządzenie Publiczne, Nr 3(9), 2009, s. 46.

³⁹ OECD, *OECD Employment Outlook 2017*, Paris, 2017, s. 134–136.

⁴⁰ OECD, *OECD Employment Outlook 2017*, Paris, 2017, s. 179–183.

rych zauważono skłonność uczestników prac TZB do ekskluzywności, czyli zamykania zespołów na nowe organizacje⁴¹. Rafał Towalski proponuje możliwe wyjaśnienie takiej sytuacji. Autor podnosi, iż dialog branżowy, w przeciwieństwie do innych poziomów dialogu społecznego, charakteryzuje się wysokim poziomem zaufania, co wynika z wieloletniej współpracy, a tym samym przewidywalności partnerów. Niemniej, dialog ten cechuje hermetyczność, co sprawia, że osoby „z zewnątrz” traktowane bywają nieufnie i z rezerwą⁴².

W odniesieniu do zespołów powoływanych po roku 2015 zdecydowano, że w ich skład będą wchodziły organizacje reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie, a nie właściwe struktury branżowe. Jest to konsekwencją par. 2 ust. 8 uchwały nr 6 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad uzgadniania wniosku o powoływanie zespołów dla prowadzenia branżowego dialogu społecznego, gdzie określono, że nowe zespoły mogą powstawać także w tych sektorach, które nie są objęte zakresem działania organizacji reprezentatywnych. Ust. 9 tejże uchwały przyznał prawo do udziału organizacji reprezentatywnych w pracach nowych zespołów, w przypadku wyrażenia takiej woli. Tego rodzaju klauzule miały na celu zwiększenie roli organizacji reprezentatywnych w nowych zespołach i zmniejszenie wpływu organizacji niereprezentatywnych. Z drugiej jednak strony, takie działanie może skłaniać do tego, by organizacje niereprezentatywne wstępowały w szeregi organizacji reprezentatywnych. To zaś może w konsekwencji prowadzić do wzmocnienia strony pracodawców w zespołach trójstronnych w przyszłości.

Kolejną kwestią wymagającą uwagi jest umocowanie zespołów branżowych. Są to gremia niezależne od Rady Dialogu Społecznego, tym samym nie korzystają z uprawnień, które posiada Rada i strona społeczna Rady. Same zespoły zaś nie posiadają dedykowanych uprawnień, które można byłoby znaleźć w jakimkolwiek akcie prawnym. To wpływa na fakt, że zespoły te są w znacznie większym zakresie zależne od woli prowadzenia dialogu przez stronę rządową. Oddaje to m.in. problem powołania niektórych zespołów lub trudności w ich zwoływaniu. Jak podniesiono w pierwszej części niniejszego tekstu, nie wszystkie wnioski o powołanie zespołu, które zostały przyjęte przez stronę społeczną Rady Dialogu Społecznego, doprowadziły do rozpoczęcia prac. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku trójstronnego zespołu branżowego ds. branży motoryzacyjnej. Uchwała w tej sprawie została podjęta w październiku 2017 r. i mimo późniejszych apeli o zainicjowanie prac, zespół nie został formalnie ukonstytuowany. Strona rządowa utrzymuje niezmiennie, że powołanie zespołu trójstronnego jest niezasadne ze względu na funkcjonowanie Zespołu ds. Rozwoju Przemysłu i Rynku Motory-

⁴¹ J. Gardawski, *Dialog społeczny, teoria i praktyka*, Warszawa 2009, s. 400.

⁴² R. Towalski, *Zaufanie jako kluczowy zasób w prowadzeniu dialogu społecznego*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 3(15), s. 58.

zacyjnego działającego przy Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii (w momencie powołania, przy Ministerstwie Rozwoju i Finansów)⁴³. Strona rządowa podnosi, że zespół tworzy szeroką platformę, która umożliwi pogłębioną dyskusję na temat branży motoryzacyjnej oraz, że w przypadku powołania Zespołu Trójstronnego, dochodziłoby do dublowania prac. To dowodzi, iż brakuje możliwości egzekwowania realizacji podjętych uchwał w sprawie powołania zespołów i przy braku aprobaty strony rządowej, taki zespół w praktyce nie funkcjonuje. Trudności w zwoływaniu posiedzeń ze względu na brak woli do prowadzenia rozmów ze stroną społeczną można dostrzec także w przypadku innych zespołów, tych które funkcjonują od dawna, jak i powołanych w ostatnich latach.

Powyższy problem sugeruje, że funkcjonowanie różnego rodzaju gremiów, o szerszym składzie i innych funkcjach niż TZB, może stanowić kolejną barierę. Różnorakie zespoły powoływane przy poszczególnych urządach stanowią najczęściej wyspecjalizowane zespoły ekspercko-doradcze. Są to gremia, gdzie nie ma przestrzeni do zawierania porozumień, które nakładałyby zobowiązania na jego sygnatariuszy. Ponadto, istnienie wielu tego rodzaju zespołów doradczych i eksperckich jawi się jako przeszkoda dla rozwoju dialogu społecznego nie tylko z przyczyn wskazanych powyżej, ale także z powodu wydawać by się mogło prozaicznego – braku możliwości stawienia się na posiedzeniach osób w randze, która umożliwiałaby podejmowanie decyzji (co najmniej podsekretarza stanu) ze względu na liczne zobowiązania. Dość wspomnieć, że w 2017 r. tylko przy Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, działało 38 różnego rodzaju zespołów i rad. W sumie, gremiów które działały przy ministerstwach i innych urządach centralnych, w 2017 r. było 182, a liczba spotkań wyniosła ponad 900 (jeszcze w 2002 r. liczby te wynosiły odpowiednio 123 i 475)⁴⁴. Do tego należy dodać jedną z opinii uzyskanych w czasie rozmów z uczestnikami dialogu branżowego. Wskazano na to, że dość często dochodzi do zmian w składzie zespołów po stronie rządowej, co hamuje proces dialogu, ponieważ każdy nowy uczestnik prac musi w pierwszym okresie poznać prace TZB.

Inne potencjalne bariery to m.in. niechęć biznesu do naruszania *status quo* w wybranych sektorach. Takie powody słabości prac zespołu ds. transportu drogowego oraz portów morskich wskazywali przedstawiciele organizacji związkowych. Szczególny jest przypadek pierwszego z wymienionych. Według danych Eurostat, przedsiębiorstwa działające w Polsce przewożą najwięcej ładunków w Europie (ponad 335 mln tonokilometrów)⁴⁵.

⁴³ Informacja ze strony MPiT, <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/zespół-ds-polityki-kosmicznej-w-polsce> [10.04.2019 r.]

⁴⁴ Instytucje dialogu społecznego przy urządach administracji rządowej, Informator za rok 2017, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2018, s. 459–462.

⁴⁵ Dane Eurostat.

Polska osiągnęła na polu przewozów drogowych wysoką pozycję m.in. dzięki niskim cenom usług, co było determinowane głównie niskimi wynagrodzeniami kierowców⁴⁶. Ponadto, sektor ten charakteryzuje niski poziom barier wejścia i ograniczony zakres regulacji⁴⁷. Te i inne uwarunkowania sprawiają, że biznes jak i rząd, postrzegają transport drogowy jako jeden z wiodących sektorów polskiej gospodarki. Jednocześnie, na poziomie europejskim, od kilku lat toczy się dyskusja na temat zasad delegowania kierowców transportu drogowego za granicę. Mimo rangi tej tematyki, jest ona w zasadzie nieobecna w polskim dialogu społecznym mimo nacisków strony związkowej.

Szereg interesujących uwag, które mogą wpływać na znaczenie TZB przedstawiła w czasie rozmowy przedstawicielka nowej organizacji reprezentatywnej – ZPP. Jest to organizacja, która reprezentuje sektor małych i średnich przedsiębiorstw, głównie prywatnych. Jest to zatem organizacja, której baza członkowska opiera się głównie na tych przedsiębiorstwach, które były reprezentowane w dialogu społecznym w ograniczonym stopniu. Zdaniem rozmówcy TZB są gremiami, które działają w sposób przestarzały. Ponadto, tematyka ich prac jawi się jako anachroniczna. Metody wykorzystywane w pracach nie przystają do współczesnych realiów. Jej zdaniem potrzebna jest większa szybkość działania, bardziej konkretne określenie celów i prowadzenie szybkich uzgodnień. Zaznaczyła również, że nie prowadzi się rozliczenia prac zespołów. Podkreśliła, że w pracach zespołów nie powinna być obecna polityka. Ponadto, interlokutorka zwróciła uwagę na to, że w ramach dialogu społecznego nie opracowuje się merytorycznych dokumentów o znaczeniu strategicznym, co jest kluczowe biorąc pod uwagę wyzwania, przed którymi stoją przedsiębiorcy. Co istotne, w rozmowie podkreślono, że należy rozwijać dialog autonomiczny - „bez oglądania się na rząd”.

3.4.5. Trójstronny, branżowy dialog społeczny – uwagi końcowe i perspektywy

Dziś przed dialogiem społecznym stoją nowe zadania. Liczne raporty i opracowania eksperckie wskazują na potrzebę zmiany sposobu myślenia o gospodarce oraz stosunkach przemysłowych. Potrzeba ta wynika z dynamicznych procesów. Pierwszym z nich jest szybko postępująca cyfryzacja gospodarki, która zagraża istniejącym miejscom pracy i może prowadzić do wzrostu bezrobocia strukturalnego. Z tym wiąże się zapotrzebowanie na działania ukierunkowane na zmianę i podnoszenie kwalifikacji pracowni-

⁴⁶ J. Frączyk, *Polska wciąż królem transportu. Nie wystraszyły nas niemieckie i francuskie regulacje*, 30.05.2017 r., <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artukul/transport-drogowy-placa-minimalna-komisja,208,0,2327248.html> [01.09.2019]

⁴⁷ U. Motowidlak, *Konkurencyjność ciężarowego transportu samochodowego Polski na rynku przewozów międzynarodowych*, Problemy Transportu i Logistyki, 1/2018 (41), 2019, s. 115.

ków⁴⁸. Na to nakładają się sprawy związane ze starzeniem się społeczeństwa i potrzebą promowania jak najdłuższego pozostawania na rynku starszych pokoleń pracowników⁴⁹. Nie można także zapominać o polityce dotyczącej środowiska. Działania na tym polu, jak również określone zaniedbania, mogą prowadzić do zmian w zatrudnieniu⁵⁰. Obserwuje się także nasilenie migracji w skali globalnej. Te i inne procesy, sprawiają, że rynek pracy dynamicznie się zmienia. Wydaje się, że to właśnie dialog społeczny, prowadzony dwu- i trójstronnie może przyczynić się do opracowania rozwiązań, które pozwolą stawić czoła tym wyzwaniom. Potrzeba tutaj jednak więcej zrozumienia dla koncepcji dialogu. Bez wątplenia nadal w tym zakresie jest duża przestrzeń do poprawy dla wszystkich stron, choć to na stronie rządowej ciąży szczególnie odpowiedzialność na co wskazują przedstawiciele organizacji partnerów społecznych.

W wielu wypowiedziach pojawił się zarzut do strony rządowej o niechęć do prowadzenia dialogu społecznego. Mogą stać za tym różne powody, w tym opisane wyżej. Niemniej, istnieją przykłady działań, które pokazują determinację partnerów społecznych, by podtrzymać funkcjonowanie dialogu społecznego w branży. Dotyczy to zespołu dla prowadzenia branżowego dialogu w branży spożywczej. Strona społeczna Rady wniosła o powołanie zespołu w styczniu 2017 r. Niewiele później, w maju, odbyło się pierwsze spotkanie, które okazało się zarazem ostatnim. Brakiem woli prowadzenia dialogu w tym sektorze wykazała się strona rządowa, która wносиła o rozszerzenie składu zespołu o przedstawicieli Rady Dialogu Społecznego w rolnictwie, który działa przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Długi okres braku jakichkolwiek działań sprawił, że strona społeczna tego zespołu postanowiła wspólnie podjąć inicjatywę zwołania posiedzenia. W tym celu, w marcu 2019 r. odbyło się spotkanie autonomiczne zespołu, które miało na celu wspólne wystąpienie o zwołanie posiedzenia zespołu oraz określenie tematyki prac na najbliższy okres⁵¹. Miało to na celu wywarcie presji na stronie rządowej, by ta aktywnie włączyła się w dialog.

Warto podkreślić, że wiodąca strategia rządowa „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” (dalej SOR) podkreśla znaczenie dialogu społecznego, co może stanowić podstawę do tego, by widzieć pozytywne perspektywy dla rozwoju tego obsza-

⁴⁸ OECD, Preparing for the changing nature of work in the digital era, OECD Going Digital Policy Note, www.oecd.org/going-digital/changing-nature-of-work-in-the-digital-era.pdf, Paris, 2019, s. 2-3.

⁴⁹ OECD, Working Better With Age, Ageing and Employment Policies, <https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en>, Paris, s. 8.

⁵⁰ ILO, Report V, Sustainable development, decent work and green jobs, Geneva, 2013, s. 7 i nast.

⁵¹ M. Koziestański, *Co dalej z dialogiem w branży spożywczej?*, 13.03.2019 r., <https://bit.ly/2JZR5G> [dostęp: 10.05.2019].

ru życia społeczno-gospodarczego. W SOR przeczytać można chociażby, że do roku 2020 jednym z działań rządu będzie „promocja dialogu społecznego i wprowadzenie rozwiązań wspierających efektywny trójstronny i dwustronny dialog społeczny”. Ponadto, dokument bezpośrednio nawiązuje do działania TZB. Zdaniem rządu, stanowią one „istotny element dialogu społecznego, który może zostać efektywnie wykorzystany przy realizacji SOR”. Wspomina się w tym kontekście m.in. o „kontraktach branżowych”, które będą stanowiły pakiety działań, które pozwolą na odpowiedź na potrzeby danego sektora. Zgodnie z założeniami przedstawionymi w SOR, kontrakty mają określać zakres zadań do realizacji przez strony oraz instrumenty ich wdrożenia.

Ważna dla rozwoju dialogu społecznego w branżach będzie przyszłość organizacji partnerów społecznych. Konieczne jest by zwiększyły one swój zasięg o sektor usługowy oraz sektor prywatny, który odpowiada za co raz większy wkład w PKB. Może się bowiem okazać, że dialog społeczny branżowy będzie prowadzony jedynie w sektorach przemysłowym i wydobywczym, których rola stopniowo będzie malała. Powyższe dotyczy zwłaszcza związków zawodowych. Agata Anacik i inni zauważają, że to strona związkowa jest tym partnerem dialogu, który zdaje się wychodzić z inicjatywą w nawiązywaniu kontaktu z drugą stroną⁵². Dlatego też ich rola jest tak ważna dla przyszłości dialogu społecznego. Fakt rozwoju zespołów, które umieścić można w szeroko rozumianym sektorze transportu dobrze oddaje trendy w gospodarce i można spodziewać się, że w przypadku rozwoju danego sektora oraz pojawienia się w nim organizacji reprezentujących obie strony stosunków przemysłowych, może także pojawić się wola stworzenia nowego zespołu branżowego.

Kolejnym elementem, który będzie stanowił o przyszłości rozwoju dialogu branżowego będzie przyjęta przez strony agenda. W rozmowach pojawiają się takie zagadnienia jak edukacja i szkolenia pracowników oraz równe warunki konkurencji w Unii Europejskiej. Dla wielu zespołów jedną z kluczowych spraw jest polityka klimatyczna. Dotyczy to szczególnie sektorów, które znajdują się pod presją dostosowania działalności do wymogów związanych z polityką środowiskową, jak górnictwo, hutnictwo, czy energetyka. Nie można jednak stwierdzić, że TZB prowadzą prace, których efektem będzie wypracowanie rozwiązań, które pozwolą na sprostanie wyzwaniom współczesnej gospodarki. Jak już wcześniej wspomniano, obecnie nie dyskutuje i tworzy się w zespołach strategii i planów i tylko w ograniczonym stopniu korzysta się z wiedzy eksperckiej, zaś agenda prac najczęściej koncentruje się na sprawach bieżących. Biorąc pod uwagę skalę wyzwań, może to niepokoić.

⁵² A. Anacik, S. Krupnik, A. Otręba, J. Skrzyńska, D. Szklarczyk, H. Uhl, *Diagnoza stanu rozwoju sektorowego dialogu społecznego*, Kraków 2009, s. 69.

W tym kontekście interesująca jest opinia przedstawiona przez przedstawiciela organizacji pracodawców w hutniczym TZB. Stwierdził on, że w czasie gdy w sektorze dominowała własność państwowa, to głównym celem działania zespołów było wygaszanie sporów i napięć. Obecnie, po prywatyzacji sektora, dyskusje koncentrują się na innych zagadnieniach, związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw i perspektyw dla branży. Okazuje się, że w takim układzie dużo częściej udaje się stronom wypracowywać wspólne stanowiska strony społecznej. Dzięki poprawie współpracy wzrasta także jakość zaufania partnerów. Tworzy to warunki do budowania wspólnej agendy, co stanowi bez wątpienia potencjał do dalszej pracy.

Brak działań wzmacniających dialog społeczny prowadzony w branżach będzie skutkował trudnościami w dostosowaniu polskiej gospodarki do wyzwań, które przed nią stoją. Wydaje się, że rząd powinien z pełnym zaangażowaniem rozpocząć realizację wspomnianych zapisów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Z jednej strony, błędem byłoby niewykorzystanie wiedzy fachowej posiadanej przez partnerów społecznych. Z drugiej zaś, brak dialogu społecznego będzie prowadził do napięć i konfliktów, które można rozładować dzięki pracy w zespołach. Zwracali na to uwagę rozmówcy. Nie tracą na znaczeniu wypowiedzi ekspertów z konferencji, która odbyła się w Warszawie w 2009 r. Mówiono wtedy, że rząd powinien być bardziej aktywny na polu budowy potencjału partnerów społecznych oraz wspierać dialog autonomiczny. Podkreślano również, że konieczne jest szersze wykorzystanie wiedzy eksperckiej w ramach dialogu społecznego⁵³.

W związku z powyższym należy zastanowić się nad sposobem organizacji dialogu społecznego w Polsce. W dyskusjach na forum Rady Dialogu Społecznego wspomina się o potrzebie zwiększenia koordynacji funkcjonowania różnych gremiów dialogu społecznego, w tym TZB. Swoją koncepcję forsuje NSZZ „Solidarność”. Zakłada on powołanie niezależnej od rządu instytucji – Rzecznika Dialogu Społecznego. W tej propozycji Rzecznik byłby organem wspierającym partnerów w prowadzeniu dialogu społecznego, koordynującym prace i jednocześnie zapewniał platformę do wspólnej pracy partnerów społecznych. Rzecznik ma także zapewnić zaplecze eksperckie dla Rady. Rada zaś działałaby obok Rzecznika. Ten miałby wobec niej funkcję usługową. Powołanie niezależnej instytucji miało stanowić realizację uzgodnień partnerów społecznych i strony rządowej. Wyrazem tego była treść art. 87 ustawy w brzmieniu: „W terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Rada Dialogu Społecznego dokona oceny funkcjonowania przepisów ustawy oraz przedstawi Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej rekomendacje zmian w zakresie zwiększenia samodzielności organizacyjnej

⁵³ B. Kaczyńska, *Podsumowanie konferencji zamykającej projekt: poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego*, „Polityka Społeczna” nr 3/2010, s. 37.

Rady⁷⁷. W dyskusjach nie pojawiają się jednak plany na włączenie TZB do struktur Rady, jak planował dawniej Minister Hausner i co zakończyło się niepowodzeniem⁵⁴.

Nie można także zapominać o potrzebie podnoszenia świadomości i wiedzy na temat branżowego dialogu społecznego. Brakuje opracowań odnoszących się do tej platformy dialogu. Trudności sprawia poszukiwanie informacji o efektach prac tych gremiów. To wszystko powoduje, że świadomość, iż tego rodzaju zespoły istnieją, nawet wśród członków organizacji partnerów społecznych, pozostaje stale niska⁵⁵.

Zakończenie

Niniejszy tekst stanowi podsumowanie obserwacji działania Trójstronnych Zespołów Branżowych na przestrzeni lat. Najogólniej rzecz ujmując, przedstawione rozważania nie pozwalają ocenić wysoko polskiego dialogu trójstronnego prowadzonego na poziomie branżowym. Okres dynamicznej prywatyzacji dobiegł końca, co w pewnym sensie wyczerpało rolę przewidzianą dla TZB. Zachodzące zmiany w gospodarce i na rynku pracy stwarzają presję na zmianę, do której tak aktorzy dialogu jak i same zespoły nie wydają się być dziś w pełni gotowe. Wydaje się jednak, że sytuacja może zostać w każdej chwili zmieniona. Bez wątplenia, potrzebne są działania nastawione na zwiększanie możliwości partnerów społecznych do prowadzenia dialogu społecznego jak i zmiany postawy rządu, który winien wykorzystywać w większym stopniu potencjał, który tkwi w tym poziomie dialogu. Ponadto, aktorzy tego dialogu powinni w większym stopniu przedstawiać wspólne stanowiska, a nie oczekiwać na działania strony rządowej. Konieczne jest wzmacnianie dialogu autonomicznego, który zmniejszałby presję na działania regulacyjne państwa. Wyjście z pozycji reaktywnych na pozycje proaktywne będzie zaś możliwe w sytuacji wzmocnienia i lepszego dopasowania struktur organizacji biorących udział w dialogu społecznym do struktury gospodarki. Ponadto, konieczne jest uwzględnienie w pracach TZB nowych tematów, związanych z szeroko rozumianą transformacją świata pracy. Cenne byłoby również stworzenie dla dialogu odpowiedniego zaplecza eksperckiego.

Abstrahując od powyższych wniosków, do przedstawionej analizy należy podejść z pewną ostrożnością. Przede wszystkim ze względu na to, że pełny obraz może zapewnić jedynie pełna analiza każdego z zespołów indywidualnie, uwzględniająca wszystkie aspekty dotyczące sektora i partnerów spo-

⁵⁴ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce, Teoria, Historia, Praktyka*, Warszawa, 2009, s. 173–174.

⁵⁵ Potwierdzają to opinie uczestników Akademii Dialogu Społecznego organizowanej przez NSZZ „Solidarność”. W szkoleniu biorą udział młodzi członkowie tej organizacji. Autor opracowania odpowiada za przebieg Akademii.

łecznych, którzy w nim działają. Bez wątpienia, by w pełni poznać meandry działania gremiów dialogu branżowego, konieczne jest dokonanie znacznie szerszych i wyczerpujących badań. Niemniej, wiele wniosków, które były prezentowane we wcześniejszych badaniach, potwierdza się również w niniejszej pracy.

3.5. Dialog społeczny a rozwój prawa strajkowego w Polsce. Od instytucjonalizacji do policentryczności prawa do strajku

Piotr Grzebyk

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział dotyczy prawa do strajku jako formy dialogu społecznego w Polsce. Co najmniej od uchwalenia Konstytucji RP w 1997 r. strajk jest bowiem w prawie stanowionym postrzegany jako forma dialogu pomiędzy związkami zawodowymi i pracodawcami, a także między związkami zawodowymi a państwem.

Tekst opiera się na założeniu, że prawo strajkowe w Polsce kształtowało się w czasie i obecnie trwa proces jego policentryzacji, przez który rozumie oddziaływanie standardów międzynarodowych na polskie przepisy dotyczące prawa do strajku. Najbardziej reprezentatywnym przykładem tego procesu jest sprawa nr 3111 przeciwko Polsce¹, rozpoznawana przez Komitet Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: KWZ). Wydane przez KWZ zalecenia potwierdzają najbardziej oczywiste niezgodności polskiego prawa strajkowego z art. 59 ust. 4 Konstytucji RP. W opracowaniu weryfikacji poddano tezę, że wadliwe rozwiązania prawne dotyczące strajku wpływają negatywnie na korzystanie z prawa do powstrzymywania się od pracy przez pracowników i oddziałują na kształt dialogu społecznego w trakcie sporów zbiorowych.

Pierwsza część tekstu opisuje model prawa do strajku obowiązujący w polskim prawie.

W drugiej części opracowanie koncentruje się na niezgodności polskiego prawa strajkowego ze standardami międzynarodowymi w przedmiocie adresata akcji strajkowej. Rozważania prowadzone są na przykładzie strajku nauczycieli z kwietnia 2019 r.

Trzecia część poświęcona jest strajkom dotyczącym spraw społeczno-gospodarczym, niekiedy zwanymi strajkami protestu. Dopuszczenie przez państwo organizowania strajków protestu jest istotnym wzmocnieniem dialogu społecznego pracowników z państwem. Ci pierwsi otrzymują bowiem efektywny instrument artykułowania swoich opinii (żądań).

¹ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016.

W czwartej części opisano całkowity zakaz strajku dla pracowników administracji publicznej, w tym ciągle (od 2013 r. sic!) rozpoznawaną przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawę o sygnaturze K 23/14, która dotyczy zgodności z Konstytucją RP oraz prawem międzynarodowym art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

Wreszcie piąta część poświęcona jest prawu do strajku policjantów. W lipcu 2019 r. wprowadzono w Polsce pluralizm związkowy w Policji, co daje podstawy do przedstawienia uwag na temat wolności związkowych policjantów. Opracowanie kończą konkluzje.

Omówione w pracy problemy polskiego prawa strajkowego nie wyczerpują oczywiście listy węzłowych zagadnień prawa do strajku w Polsce². Wybór omawianych w niniejszym tekście kwestii oparty został po pierwsze na obserwacji niedawnych akcji zbiorowych w Polsce, które potwierdzają zidentyfikowane przez ekspertów prawa pracy niedoskonałości ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Po drugie, na ścisłym związku wskazanych niedoskonałości z niedostosowaniem prawa polskiego do międzynarodowych standardów prawa strajkowego.

* * *

W III RP strajki są stałym elementem krajobrazu społecznego oraz gospodarczego. Strajk jest też przedmiotem regulacji i stanowi instytucję prawną zbiorowych stosunków pracy. Taki stan rzeczy wynika z wielu okoliczności, w tym z wydarzeń poprzedzających transformację ustrojową. Po 1989 r. nikt w kraju nie wyobrażał sobie bowiem sytuacji, aby parlament uchwalając ustawę o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, nie zagwarantował wyraźnie prawa do strajku. Już wtedy panowało bowiem powszechne przekonanie, że strajk jest koniecznym elementem nowego systemu, kształtującego się po upadku komunizmu. Do wzmocnienia prawnych gwarancji dla strajku doszło następnie w 1997 r. wraz z uchwaleniem Konstytucji RP (art. 59 ust. 3; Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach).

Umieszczenie prawnych gwarancji do strajku w Konstytucji RP jest istotne dla określenia relacji pomiędzy zmownym porzucaniem pracy przez pracowników oraz dialogiem społecznym. Wejście w życie Konstytucji RP doprowadziło bowiem do tego, że prawo do strajku należy odczytywać w drodze łącznej interpretacji pozostałych jej przepisów, w tym art. 20 Kon-

² Tym kwestiom poświęciłem monografię P. Grzebyk, *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2019, ss. 276.

stytucji (Społeczna gospodarka rynkowa oparta na [...] dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej). Na poziomie ustawy zasadniczej przyjęto zatem, że dialog społeczny realizuje się również na etapie rozwiązywania konfliktu (sporu zbiorowego) i strajk jest legalnym środkiem (instrumentem) dialogu partnerów społecznych³.

3.5.1. Model prawa do strajku w polskim zbiorowym prawie pracy

Polski model prawa do strajku, który od lat 90. XX w. pozostaje w zasadzie niezmieniony. Główne cechy tego modelu to: 1) gwarancje strajku znajdują się w Konstytucji i ustawie zwykłej (czyli w prawie stanowionym, a nie wynikają z orzecznictwa sądów); 2) monopol na zwoływanie strajków mają związki zawodowe; 3) strajk jest środkiem ostatecznym, czyli musi być poprzedzony obligatoryjną procedurą rokowań i mediacji; 4) udział w legalnym strajku nie stanowi naruszenia obowiązków pracowniczych i powoduje jedynie utratę wynagrodzenia; 5) nie przewidziano możliwości orzekania przez sąd *ex ante* lub w trakcie strajku o nielegalności akcji zbiorowej, ponieważ ocenę skuteczności i prawidłowości strajku pozostawiono, na czas jego trwania, stronom sporu.

Instytucjonalizacja prawa do strajku w Polsce była pewnym procesem. Pierwsza faza to okres zapoczątkowany uchwaleniem 23 maja 1991 r. ustawy o związkach zawodowych⁴. Przyjęto wtedy, na całe trzy dekady, podstawowe założenia prawa strajkowego. Twórcy ustawy z 1991 r. zdawali sobie sprawę z konieczności szybkiego „przedstawienia społeczeństwu jasnych, określonych metod wyrażania interesów zbiorowych oraz skutecznego rozwiązywania powstających na tym tle sporów”⁵. Dlatego też zakładano, że wszelkie „luki” w przyjętym w 1991 r. modelu miały zostać uzupełnione i dopracowane w bliżej nieokreślonej przyszłości. Drugi etap wyznaczyło uchwalenie Konstytucji RP, która przyznała konstytucyjne gwarancje prawa do strajku. Trzeci etap, który trwa do dziś, charakteryzuje się policentryzacją prawa do strajku.

Praktycznymi przykładami policentryzacji prawa strajkowego są sprawy przeciwko Polsce nr 3111 i nr 2888⁶ rozstrzygane przez KWZ. Wydane w tych sprawach zalecenia dla rządu RP oraz zapoczątkowane tymi spra-

³ Nie wszyscy uważają, że strajk jest elementem dialogu społecznego. Zob. szerzej np. W. Sanetra, *Dialog społeczny jako element ustroju społecznego i politycznego w świetle Konstytucji RP*, [w:] A. Wypych-Zywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego 2010, s. 19.

⁴ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 263.

⁵ *Sprawozdanie stenograficzne z 55. posiedzenia Sejmu RP w dniu 4 i 5 kwietnia 1991 r.*, Warszawa 1991, łam 14.

⁶ Case no 2888 (Poland). Definitive Report – Report No 363, March 2012.

wami działania związków przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷ czy proces zmian legislacyjnych⁸ potwierdziły, że prawo międzynarodowe, umiejętnie wykorzystywane, może prowadzić do przełomowych zmian przepisów krajowych regulujących szeroko rozumiany dialog społeczny.

3.5.2. Strona strajku – pracodawca formalny i pracodawca rzeczywisty

Przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z 1991 r.⁹ za wąsko określają stronę sporu, z którą związki zawodowe negocjują i ewentualnie, przeciwko której kierowany jest strajk. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w art. 1 ust. 1 przesądza bowiem, że spór zbiorowy toczy się wyłącznie pomiędzy pracownikami z jednej strony i pracodawcą (spór zakładowy) albo pracodawcami (spór wielozakładowy) z drugiej. Założenie ustawodawcy, że stroną sporu (strajku) musi być wyłącznie pracodawca albo pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy od dawna nie odpowiada realiom zbiorowych stosunków pracy. Przepisy prawa powodują zatem, że w niektórych przypadkach reprezentanci interesów pracowników nie mogą toczyć sporu bezpośrednio z podmiotem, który ma kompetencje do decydowania o jego materii. Kwestia ta była rozważana przez KWZ w sprawie nr 3111 przeciwko Polsce¹⁰.

NSZZ „Solidarność” w skardze podnosił przykładowo, że uniwersytety lub szkoły w Polsce są pracodawcami w rozumieniu Kodeksu pracy. Zatem zgodnie z ustawą o rozwiązywaniu sporów zbiorowych to przeciwko nim musi toczyć się spór (strajk). Jednocześnie, o istotnych kwestiach finansowych, mających bezpośredni wpływ na warunki pracy i płacy pracowników uniwersytetów i szkół, decydują odpowiedni ministrowie, którzy przymiotu pracodawcy nie posiadają¹¹. Prawo pracy wymaga więc, aby dialog toczył się pomiędzy związkami a władzami uniwersytetu, szkoły, co jest bezcelowe ze względu na brak ich realnych możliwości decydowania o sprawach finansowych (*no real power over financial decisions*)¹². W przypadku pracodaw-

⁷ Przede wszystkim chodzi o wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13, OTK ZU 6A/2015, poz. 80.

⁸ Zob. ustawa z 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 1608.

⁹ Ustawa z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 174.

¹⁰ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016. Odnotować jednak należy, że z trzech podniesionych zarzutów NSZZ „Solidarność”, ten odnoszący się do wąskiego rozumienia strony sporu dotyczył wyłącznie pracodawców publicznych (zob. pkt 677 i 704 sprawy), i dopiero w uzasadnieniu skargi podaje się przykłady dotyczące także pracodawców prywatnych.

¹¹ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 679.

¹² Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 679.

ców prywatnych, ustawa utrudnia prowadzenie sporu (strajku) przeciwko rzeczywistemu pracodawcy (np. spółce matce)¹³.

W ocenie NSZZ „Solidarność” stroną sporu i strajku powinien być podmiot odpowiedzialny finansowo lub podmiot faktycznie przyznający prawa pracownikom, na przykład organ publiczny, taki jak rząd, właściwy minister, samorząd lub inny odpowiedzialny podmiot (na przykład spółka dominująca)¹⁴. Obecny stan prawny powodować ma to, że w wyniku prowadzenia sporu z pracodawcą, przedmiot sporu/strajku dotyczy wyłącznie poziomu zakładowego, a związek nie ma możliwości, bez narażenie się na zarzut działania niezgodnie z ustawą o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (zob. art. 26 ust. 3), rozszerzania swoich żądań na prawa i interesy pracownicze wykraczające poza perspektywę swojego zakładu¹⁵.

KWZ uznał zarzuty NSZZ „Solidarność” co do zasady za trafne. Wprawdzie na wstępie stwierdził, że w ramach sporu zbiorowego nie jest ani realistyczne, ani konieczne, aby zawsze kierować się do podmiotu ponoszącego odpowiedzialność finansową lub ekonomiczną lub najważniejszego przedstawicielstwa pracodawcy; tak w sektorze publicznym (na przykład właściwy minister), jak i prywatnym (na przykład spółka dominująca). Jednocześnie jednak KWZ przypominał, że przedstawicielom pracowników należy zapewnić, bez zbędnej zwłoki, dostęp do kierownictwa przedsiębiorstwa i przedstawiciele tego kierownictwa uprawnionych do podejmowania decyzji. Również z uwagi na obowiązek pracodawcy i związku zawodowego do prowadzenia negocjacji w dobrej wierze i dołożenia wszelkich starań w celu osiągnięcia porozumienia, a także biorąc pod uwagę znaczenie prawa do strajku jako jednego z podstawowych środków obrony pracowników i ich organizacji, KWZ stwierdził, że „należy zapewnić, aby strona sporu zbiorowego po stronie pracodawcy była uprawniona do ustępstw i podejmowania decyzji dotyczących płac i warunków zatrudnienia, aby presja wywierana na różnych etapach sporu zbiorowego była skutecznie kierowana do odpowiedniego podmiotu” (*it should be ensured that the party to a collective labour dispute on the employer side has the authority to make concessions and take decisions concerning wages and terms and conditions of employment, so that the pressure brought to bear during the various stages of a collective labour dispute is effectively directed to an appropriate entity*)¹⁶.

Bez wątpienia takiej możliwości związki zawodowe obecnie nie mają i polskie regulacje prawne nie są zgodne ze standardami międzynarodowymi. W odniesieniu do pracodawców publicznych, historia dostarcza liczne przypadki sporów (strajków) pracowników oświaty i służby zdrowia, którzy

¹³ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 680.

¹⁴ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 681.

¹⁵ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 682.

¹⁶ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 708.

swoje żądania kierowali w istocie nie przeciwko formalnemu pracodawcy tylko przeciwko odpowiednim ministerstwom/ministrom¹⁷.

Jest to tym samym potwierdzenie, że niezgodność ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych ze standardami MOP nie jest poważnym ograniczeniem w podejmowaniu akcji strajkowych. Ewentualna sprzeczność akcji strajkowej z ustawą o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie powstrzymała zazwyczaj związków od organizacji strajków, w których stroną było państwo¹⁸. Ostatni strajk nauczycieli z 2019 r. jest potwierdzeniem tej opinii¹⁹. Mimo wąskiej definicji strony sporu zbiorowego w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, strajk faktycznie był bowiem skierowany przeciwko rządowi (minister odpowiedzialnej za oświatę). Związek Nauczycielstwa Polskiego (organizator strajku) zdawał sobie bowiem sprawę, że dialog na przykład w sprawie podwyżki o 1000 zł musi prowadzić ze stroną rządową. Dyrektorzy szkół, jak również władze samorządowe mają bowiem ograniczone możliwości w przyznaniu podwyżki wynagrodzenia pracownikom oświaty. W praktyce niedoskonałość ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych „naprawiono” w ten sposób, że zarząd główny Związku Nauczycielstwa Polskiego uchwałą nr 1/2019 z 10 stycznia 2019 r. zobowiązał swoje oddziały (struktury zakładowe), w ramach procedury sporu zbiorowego, do wystąpienia w terminie do 8 lutego 2019 r. do pracodawców z żądaniem podwyższenia wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli, wychowawców, innych pracowników pedagogicznych i pracowników niebędących nauczycielami o 1000 zł z wyrównaniem od 1 stycznia 2019 r.²⁰ Strajk z kwietnia 2019 r. był więc sumą strajków zakładowych. Nawet organizacja przez Związek Nauczycielstwa Polskiego strajku ponadzakładowego, nie rozwiązałaby problemu braku legalnej możliwości skierowania żądań do strony rządowej, faktycznie władnej do podejmowania rozstrzygnięć w kwestii podwyżki.

A.M. Świątkowski twierdzi, że obecny stan prawny (wąskie ujęcie pracodawcy dla sporu zbiorowego nauczycieli) nie jest wcale najgorszym rozwiązaniem. Negocjacje, spór i strajk powinien odbywać się w takiej konstelacji podmiotowej, jaką przewiduje obecna ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, a wynegocjowane w tym układzie warunki płacy i pracy powin-

¹⁷ Podobnie A.M. Świątkowski, *Aspekty prawne strajku generalnego nauczycieli w 2019 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 6/2019, s. 81.

¹⁸ Sprzeczność z ustawą strajków głodowych zdaje się też nie ma wpływu na decyzję uczestników i organizatorów na podjęcie tego rodzaju protestu. Zob. wyrok SN z 27 listopada 1997 roku, I PKN 393/97, OSNP 1998, nr 17, poz. 511.

¹⁹ A.M. Świątkowski twierdzi, że „strajk generalny nauczycieli w 2019 r. w zasadzie potwierdził zgodność regulacji prawnych sporów zbiorowych pracy ze standardami MOP”; A.M. Świątkowski, *Aspekty prawne strajku generalnego nauczycieli w 2019 r.*, Przegląd Prawa Publicznego 6/2019, s. 88.

²⁰ <https://znp.edu.pl/dokumenty/uchwala-nr-1-2019-zg-znp-z-dnia-10-stycznia-2019-r/> (31.08.2019).

ny być finansowo zagwarantowane przez państwo²¹. Możliwość prowadzenia sporu i później strajku przeciwko rządowi, jak pisze A.M. Świątkowski, umożliwia „władzom państwowym przenosić debatę, a następnie spór zbiorowy, a potem akcję strajkową na poziom polityczny”²².

Blżej mi do opinii odmiennej, opartej zresztą na zaleceniu KWZ w sprawie nr 3111. Mianowicie, obecny stan prawny ogranicza związki zawodowe w wyborze strony sporu zbiorowego i strajku. Powinny one mieć możliwość prowadzenia dialogu i rozwiązywania konfliktu tak z pracodawcą/pracodawcami formalnymi, jak i pracodawcą rzeczywistym (państwem w przypadku szkół). Wystąpienie przeciwko rządowi z żądaniami *stricte* płacowymi zawsze rodzi ryzyko polityzacji sporu. Odpowiedzialność za to może ponosić nie tylko władza państwowa, ale także same związki. Nie tak dużo czasu upłynęło od strajku nauczycieli z kwietnia 2019 r., aby nie pamiętać, że jednym z powodów niepowodzenia tej akcji były błędy samego Związku Nauczycielstwa Polskiego w organizacji akcji zbiorowej. Skupienie przez związek uwagi strony rządowej, nauczycieli, rodziców i opiekunów dzieci szkolnych oraz opinii publicznej przede wszystkim na żądaniu podwyżki 1000 zł – tak jak to zresztą wynika z uchwały nr 1/2019 z 10 stycznia 2019 r. – pozwoliłoby zapewne na dłuższe utrzymanie poparcia społecznego dla akcji strajkowej i nie doprowadziłoby do podziału samego środowiska nauczycielskiego, które przecież doskonale rozumiało także polityczny kontekst akcji Związku Nauczycielstwa Polskiego.

Ocena skuteczności ostatniego strajku nauczycieli to jednak temat na osobne rozważania. Z powyższego fragmentu opracowania wynika, że prawo stanowione, nawet jeśli pozostaje niezgodne ze standardami międzynarodowymi, nie musi wcale istotnie ograniczać działań związków zawodowych w prowadzeniu sporów zbiorowych i strajków. Skuteczność tych działań w większej mierze zależy nie od regulacji prawnych, ale od innych czynników; np. umiejętności organizacyjnych związku-organizatora strajku, umiejętności liderów związkowych, prawidłowo obranej taktyki strajkowej, poparcia społecznego itp.

3.5.3. Państwo jako strona strajku; strajk protestu

Krytyczna ocena sposobu prowadzenia przez Związek Nauczycielstwa Polskiego strajku w kwietniu 2019 r. nie odnosi się jednak do tego, że w praktyce był on prowadzony przeciwko rządowi. Zgodnie z obowiązującymi obecnie – wykładanymi literalnie – przepisami ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych strajk przeciwko rządowi/ministrowi narusza jej przepisy.

²¹ A. M. Świątkowski, *Aspekty prawne strajku generalnego nauczycieli w 2019 r.*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 6/2019, s. 85.

²² Ibidem, s. 86.

Taka ocena stoi jednak w sprzeczności ze standardami międzynarodowymi i z tego powodu warto poświęcić uwagę zagadnieniu strajku, który dotyczy spraw społeczno-gospodarczych (*strikes on socio-economic issues*²³). Tego rodzaju strajk można też nazywać strajkiem mieszanym (strajkiem protestu). Jego istota polega po pierwsze na tym, że ma on na celu realizację postulatów służących ochronie interesów ekonomicznych strajkujących pracowników bądź praw i interesów związkowych²⁴ i po drugie, że postulaty są skierowane są przeciwko rządowi.

W ostatnich latach mieliśmy do czynienia z tego rodzaju strajkami, na przykład w 2013 r., podczas strajku generalnego na Śląsku²⁵. Wówczas wśród postulatów strajkowych pojawiły się bowiem żądania na przykład: stworzenia osłonowego systemu regulacji finansowych oraz ulg podatkowych dla przedsiębiorstw utrzymujących zatrudnienie w okresie niezawinionego przestoju produkcyjnego; wprowadzenia systemu rekompensat dla przedsiębiorstw objętych skutkami Pakietu Klimatyczno-Energetycznego; ograniczenia stosowania umów na czas określony, likwidacji NFZ, utrzymania rozwiązań emerytalnych, przysługujących pracownikom zatrudnionym w warunkach szczególnych i szczególnym charakterze, zaprzestania likwidacji szkół i zaprzestania przerzucania finansowania szkolnictwa publicznego na samorządy²⁶. Protestowano przeciwko wydłużeniu okresu rozliczeniowego czasu pracy²⁷.

Z punktu widzenia praktycznego, zagadnienie strajku/protestu sprowadza się do następującej kwestii. Strajk zazwyczaj odbywa się u pracodawcy, z którym pracownika wiąże stosunek pracy. Strajk podejmowany jest przeciwko pracodawcy, ponieważ to właśnie on ma kompetencje do podjęcia decyzji w sprawie interesów, o które walczą pracownicy. W przypadku strajku/protestu pracownicy strajkują u pracodawcy, ale głównym adresatem ich żądań jest rząd/państwo. Z punktu widzenia pracodawcy, w szczególności prywatnego, taki strajk jest działaniem, które wyrządza mu szkodę i na zakończenie którego w zasadzie nie ma wpływu. Związki zawodowe (pracownicy) swoje żądania i postulaty kierują przeciw do państwa w kwestiach dotyczących jego działań (np. legislacyjnych). Obecne rozwiązania ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych traktują taką sytuację jako niedopuszczal-

²³ Takimi pojęciami w języku angielskim posłużył się KWZ w sprawie No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 710.

²⁴ Podobnie T. Zieliński, *Strajk – aspekty polityczno-prawne*, 4 PiP, 1981, s. 3. Przykładem mogą być strajki będące reakcją na działania rządu zmierzające do zmian w prawie pracy.

²⁵ Formalnie był to strajk solidarnościowy (zob. art. 22 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych)

²⁶ <http://www.wzz.org.pl/posty/strajk---26-marzec-2013> (31.08.2019 r.).

²⁷ <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/zwiazkowcy-podsumowali-strajk-protestowalo-85-tys-osob-plan-wykonany-w-100-proc,314423.html> (31.08.2019 r.).

ną. Założeniem wyjściowym jest bowiem twierdzenie, że w ustroju powstałym po 1989 r. istnieje całkowita odrębność gospodarcza, prawna i polityczna pracodawców oraz państwa/rządu. Pracodawcy nie mogą zatem zostać „uwikłani” w spór dotyczący zagadnień, na które nie mają bezpośredniego wpływu. Jeśli pracownicy nie są zadowoleni na przykład z polityki socjalnej rządu, mogą skorzystać z prawa do protestu w inny sposób niż ten, który wyrządza szkody pracodawcom²⁸.

Standardy MOP nakazują akceptację przez państwa członkowskie strajków, które dotyczą polityki gospodarczej i społecznej rządu²⁹. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że wykonywanie prawa do strajku dotyczy nie tylko warunków pracy czy zbiorowych interesów związanych z zatrudnieniem, ale także poszukiwania rozwiązań dla kwestii polityki gospodarczej i społecznej oraz problemów, przed którymi stoi przedsiębiorstwo, a które dotyczą bezpośrednio pracowników³⁰. Organizacje odpowiedzialne za obronę społeczno-ekonomicznych i zawodowych interesów pracowników powinny mieć możliwość wykorzystania akcji strajkowej do wsparcia swojej pozycji w poszukiwaniu rozwiązań problemów związanych z głównymi trendami polityki społecznej i gospodarczej, które mają bezpośredni wpływ na ich członków i na pracowników w ogóle, w szczególności w zakresie zatrudnienia, ochrony socjalnej i poziomu życia³¹. Zgodnie ze standardami MOP, pracownicy powinni mieć zatem gwarancję do strajku/protestu przeciwko gospodarce i społecznej polityce rządu³².

Brak gwarancji w prawie polskim dla strajku/protestu był przedmiotem oceny KWZ. W sprawie nr 3111 KWZ zgodził się z następującymi zarzutami NSZZ „Solidarność”: 1) uznanie wyłącznie pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy za stronę sporu zbiorowego powoduje, że związki zawodowe nie mogą podejmować strajków przeciwko władzy publicznej w kwestiach społeczno-ekonomicznych; 2) ustawodawstwo krajowe nie jest zgodne z zasadami wolności związkowej, ponieważ nie zezwala na strajki generalne jako strajki angażujące w szczególności różnych pracodawców z określonego przemysłu, regionu lub nawet całego kraju w celu wsparcia lub obrony korzystnych rozwiązań legislacyjnych bądź zaprotestowania przeciwko pla-

²⁸ Tak właśnie argumentował polski rząd w sprawie No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 711.

²⁹ *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office 2018, pkt 781.

³⁰ *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office 2018, pkt 758, 766.

³¹ *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office 2018, pkt 759.

³² *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office 2018, pkt 764.

nom i decyzjom podejmowanym przez władze publiczne, które powodują niekorzystne skutki społeczne lub konsekwencje dla niektórych zawodów³³.

Warto przypomnieć, że KWZ w uzasadnieniu sprawy nr 3111 odnotował utworzenie w Polsce Rady Dialogu Społecznego, nowego trójstronnego forum instytucjonalnego zastępującego Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych, zauważając jednocześnie, że gwarancja wolności zgromadzeń i trójstronnego dialogu społecznego jest ważna. KWZ zwrócił się zatem do polskiego rządu o podjęcie niezbędnych środków w celu zapewnienia organizacjom pracowników możliwości wyrażenia, w razie potrzeby, poprzez akcje protestacyjne (*protest actions*) ich poglądów na tematy gospodarcze i społeczne wpływające na interesy członków³⁴.

3.5.4. Zakaz strajku pracowników zatrudnionych w administracji publicznej

Protesty z 2018 r. i 2019 r. pracowników wymiaru sprawiedliwości³⁵, w tym działania przypominająca strajk (np. nieobecność pracy w związku z oddawaniem krwi³⁶), przypominają o kolejnym mankamencie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Chodzi o zbyt szeroki zakres podmiotowy zakazu strajku dla pracowników administracji publicznej. Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych „prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze”. Obecne regulacje opierają się na założeniu o konieczności ograniczenia lub zakazania urzędnikom prawa do strajku³⁷. Także i w tym przypadku polskie ustawodawstwo w oczywisty sposób narusza standardy międzynarodowe. Warto pamiętać, że w polskiej literaturze całkowity zakaz strajku urzędników niezależnie od wykonywanych przez nich funkcji budzi wątpliwości³⁸. Mimo to, od wielu lat nie ma woli politycznej do zmiany prawa w tym zakresie. Zapewne to bierność polskiego państwa doprowadziła do tego, że w skardze w sprawie nr 3111 podniesiono także kwestię zgodności prawa polskiego ze standardami MOP dotyczącymi strajku urzędników publicz-

³³ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 710.

³⁴ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 712.

³⁵ <http://www.opzz.org.pl/aktualnosci/branze-i-regiony/pracownicy-wymiaru-sprawiedliwosci-protest-do-skutku>

³⁶ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/miasteczko-protestacyjne-pracownikow-sadow-i-prokuratury-przed,410784.html> [31.08.2019 r.].

³⁷ za ograniczaniem/zakazem strajku dla pracowników administracji publicznej w systematyczny sposób przedstawił w opinii odrębnej M.B. Zanetti, Article 6 § 4, IV, IV Op-1/Op/EN.

³⁸ Trafnie art. 19 ust. 3 krytykują np.: R. Stępień, *Ograniczenia wolności związkowych pracowników służby publicznej*, [w:] L. Florek (red.), *Powszechne a szczególne prawo pracy*, Wolters Kluwer 2016, s. 359; A.M. Świątkowski, [w:] J. Wrątny, K. Walczak (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, C.H. Beck 2009, s. 408.

nych (*public servants*). KWZ uznał, że art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych narusza standardy MOP. KWZ wskazał na konieczność opracowania listy urzędników państwowych wskazanych w art. 19 ust. 3 i art. 2 ustawy o służbie cywilnej, którzy wykonują władzę w imieniu państwa i którzy z tego powodu mogą mieć ograniczone prawo do strajku³⁹.

Komitet w uzasadnieniu swojego zalecenia przypominał, że zbyt szeroka definicja pojęcia „urzędnika publicznego” może skutkować bardzo szerokim ograniczeniem, a nawet zakazem prawa do strajku dla tych pracowników, oraz że zakaz prawa do strajku w służbie publicznej powinien być ograniczona do urzędników państwowych sprawujących władzę w imieniu państwa. Zwrócono się do rządu o rozważenie ustanowienia procedury ustalania, którzy urzędnicy wymienieni w art. 19 ust. 3 ustawy o zbiorowych sporach pracowniczych oraz w art. 2 ustawy o służbie cywilnej sprawują władzę w imieniu państwa i dla którego prawo do strajku mogłoby zatem zostać ograniczone⁴⁰.

Zalecenia KWZ nie mają charakteru wiążącego (*soft law*). Skarżący w sprawie NSZZ „Solidarność” doskonale zdawał sobie sprawę, że wydanie zalecenie przez organ międzynarodowy nie musi koniecznie wywołać szybkiej reakcji polskiego rządu i samo w sobie nie doprowadzi w bliższej przyszłości do zmian w prawie. Mogąc powołać się na jednoznaczną negatywną opinię KWZ na temat art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązaniu sporów zbiorowych, NSZZ „Solidarność” obrał słuszną strategię i zainicjował postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Założono sprawę, wnioskując o zbadanie zgodności art. 19 ust. 3 ustawy z: 1) art. 31 ust. 3, art. 59 ust 3 oraz art. 59 ust 4 Konstytucji RP; 2) art. 2 i art. 11 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r.; 3) art. 1 ust. 2 i art. 9 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określenia warunków zatrudnienia w służbie publicznej przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r.; 4) art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia

³⁹ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 715. Wątpliwości co do zgodności art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz art. 78 ust. 3 o służbie cywilnej („Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu”) podnoszono już wcześniej. Zob. Observation (CEACR) – adopted 2015, published 105th ILC session (2016); Observation (CEACR) – adopted 2012, published 102nd ILC session (2013); Observation (CEACR) – adopted 2010, published 100th ILC session (2011); Observation (CEACR) – adopted 2010, published 100th ILC session (2011), Observation (CEACR) – adopted 2006, published 96th ILC session (2007), Observation (CEACR) – adopted 2004, published 93rd ILC session (2005), Observation (CEACR) – adopted 2000, published 89th ILC session (2001).

⁴⁰ Case No 3111 (Poland). Definitive Report – Report No 378, June 2016, pkt 715.

4 listopada 1950 r. zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2.

Niezrozumiałe jest to, że sprawa wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego 18 września 2013 r. (sygnatura K 23/14) i w dalszym ciągu jest w toku⁴¹. 23 sierpnia 2019 r. prezes Trybunału wydała krótkie ogłoszenie w sprawie petycji wielokrotnej nr 2/2019, informując opinię publiczną, że wniosek NSZZ „Solidarność” z 2013 r. „jest w toku postępowania merytorycznego przed Trybunałem Konstytucyjnym”⁴². Jeszcze większe zdziwienie wynika jednak z lektury złożonych do sprawy opinii Sejmu i Prokuratora Generalnego, w których za niemal oczywiste uznaje się, że całkowity zakaz strajku z art. 19 ust. 3 ustawy da się łatwo uzasadnić dobrem publicznym⁴³ (art. 59 ust. 3 Konstytucji) i porządkiem publicznym⁴⁴.

Całkowity zakaz strajku w prawie stanowionym zmuszał pracowników do dostosowywania taktyki prowadzenia sporów do istniejącego stanu prawnego. Brak możliwości zbiorowego powstrzymania się od pracy rekompensowano innymi akcjami protestacyjnymi⁴⁵. Zawarte 4 lipca 2019 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości i związki zawodowe porozumienie w sprawie wzrostu płac dla pracowników sądów i prokuratury⁴⁶ dowodzi, że pozastrajkowe akcje zbiorowe, umiejętnie wykorzystane, mogą okazać się równie skuteczne jak same strajki⁴⁷. Nie może to jednak uzasadniać całkowitego zakazu korzystania z prawa do strajku wszystkich pracowników administracji państwowej.

⁴¹ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2F23%2F14>. (31.08.2019 r.). Zob. petycje w tej sprawie

<http://trybunal.gov.pl/informacja-publiczna-media/obsługa-medialna/petycje/art/10581-petycja-wielokrotna-nr-22019-o-niezwloczne-rozpatrzenie-sprawy-o-sygn-k-2314/> (31.08.2019 r.).

⁴² http://trybunal.gov.pl/uploads/media/zalacznik_2_2019.pdf (31.08.2019 r.).

⁴³ Opinia Sejmu do sprawy K 23/14 z 22 grudnia 2015 r., BAS-WPTK-2548/14, s. 24–25; opinia Prokuratora Generalnego do sprawy K 23/14 z 5 grudnia 2014 r., PG VIII TK 90/14, s. 23.

⁴⁴ Pojęcia te używane są w opinii Sejmu zamiennie (Opinia Sejmu do sprawy K 23/14 z 22 grudnia 2015 r., BAS-WPTK-2548/14, s. 15 i 16).

⁴⁵ <https://slask.onet.pl/zwiazkowcy-ze-slasko-dabrowskiej-s-wespra-protest-pracownikow-sadow-i-prokuratury/q1fgnd3> [31.08.2019 r.].

⁴⁶ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/porozumienie-ze-zwiazkami-zawodowymi-w-sprawie-wynagrodzen-pracownikow-sadow-i-prokuratur> [31.08.2019 r.].

⁴⁷ Warto pamiętać, że zawarcie porozumienia z 4 lipca 2019 r. wynikało także z tego, że płace i warunki pracy pracowników administracyjnych sądów oceniano jako niskie. Brak podwyżek przez długi czas powodował odpływ pracowników i wydaje się że rząd w 2019 r. widział konieczność zwiększenia wynagrodzeń, a protesty decyzję w tym zakresie jedynie przyspieszyły. Zob. np. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1411938,protest-oczami-pracownikow-sadownictwa.html> [31.08.2019 r.].

3.5.5. Zakaz strajku policjantów

W 2018 r., policjanci przeprowadzili działania, które kwalifikować można jak akcję strajkową. Mianowicie od lipca 2018 r. masowo przechodzili na tzw. zwolnienia chorobowe, co – jak donosiły media – rodziło obawy, czy policja będzie w stanie ochronić manifestacje z okazji stulecia odzyskania niepodległości, w tym Marsz Niepodległości w Warszawie⁴⁸. Jeśli tak rzeczywiście było, to taktyka związku zawodowego policjantów okazała się skuteczna, ponieważ ostatecznie zawarto porozumienie z ministrem spraw wewnętrznych i administracji uwzględniającym większość żądań policjantów. Podobne akcje policjanci⁴⁹, z różnym skutkiem, podejmowali już wcześniej.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych „nie dopuszczalne jest organizowanie strajku w jednostkach Policji”. Zakaz ma najszerszy z możliwych zakres podmiotowy, dotyczy tak funkcjonariuszy, jak i pracowników cywilnych policji. Wyłączenie prawa do zbiorowego powstrzymywania się od pracy policjantów ma jednak solidne oparcie w standardach MOP⁵⁰, które dają państwu członkowskiemu swobodę w określeniu zakresu wolności związkowych policjantów. Przy czym nie chodzi tylko o strajk, ale także o samo prawo do zrzeszania się w związki zawodowe. Przykładowo, przepis art. 9 ust. 1 konwencji nr 87 stanowi, że „ustawodawstwo krajowe określi, w jakiej mierze gwarancje przewidziane w niniejszej konwencji będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji”⁵¹.

Co więcej, mimo że usługi świadczone przez policję i wojsko traktowane są także jako niezbędne usługi (*essential services*)⁵² pozbawienie prawa do strajku policjantów nie rodzi po stronie Polski obowiązku ustanowienia dla

⁴⁸ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1771064,1,koniec-strajku-policjantow-porozumienie-z-rzadem.read> [31.08.2019 r.].

⁴⁹ Także pracownicy administracyjni sądów, którym ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych także zakazuje strajku. <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/312109893-Protest-pracownikow-sadow-poszli-na-zwolnienia-lekarskie-brakuje-rak-do-pracy.html> [31.08.2019 r.].

⁵⁰ *Giving globalization a human face. International Labour Conference, 101st Session, International Labour Office 2012, pkt 127.*

⁵¹ *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, International Labour Office 2018, pkt 345 I n.* Zob. też art. 1 ust. 2 konwencji MOP nr 151, Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78. który stanowi, że „ustawodawstwo krajowe określi, w jakiej mierze gwarancje przewidziane w niniejszej konwencji będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji”. Podobną treść ma art. 5 ust. 1 konwencji MOP nr 98 („ustawodawstwo krajowe określi, w jakim zakresie gwarancje przewidziane przez niniejszą Konwencję stosować się będą do sił zbrojnych i do policji”).

⁵² *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, International Labour Office 2018, pkt 840.*

pozbawionych strajku policjantów gwarancji kompensacyjnych⁵³, w tym postępowania pojednawczego i arbitrażowego⁵⁴. Standardy MOP są zatem dla policjantów bardzo restrykcyjne, a państwa członkowskie mają bardzo szeroki zakres regulacyjny w odniesieniu do praw zbiorowych tej kategorii szeroko rozumianych pracowników.

Polski ustawodawca przyznał policjantom prawo do utworzenia jedynie jednego związku zawodowego i do zrzeszania się w nim. Wyłączono tym samym pluralizm związkowy⁵⁵. Związek zawodowy w art. 67 ust. 2 ustawy o Policji został wyraźnie pozbawiony prawa do organizacji strajku. Na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy o policji⁵⁶ zasady prowadzenia akcji zbiorowych przez policjantów określa statut Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (rozdział VII).

W odniesieniu do policjantów, pewne zmiany w postrzeganiu praw związkowych – w tym przede wszystkim strajku – w perspektywie prawa międzynarodowego dostarcza sprawa *European Confederation of Police (EuroCOP) przeciwko Irlandii*⁵⁷. Europejski Komitet Praw Społecznych Rady Europy (dalej: EKPS) przyjął w niej, że zakaz strajku policjantów nie jest zgodny z art. 6 ust. 4 Europejskiej Karty Społecznej. Komitet stwierdził bowiem, że rząd Irlandii nie wskazał na istnienie konkretnej, pilnej potrzeby społecznej i tym samym nie uzasadnił, że utrzymania bezpieczeństwa narodowego nie można osiągnąć przez ustanowienie ograniczeń w korzystaniu z prawa do strajku (takich jak wymogi dotyczące trybu sposobu i formy akcji strajkowej) zamiast wprowadzenia absolutnego zakazu⁵⁸. W ocenie EKPS, ograniczenia praw człowieka – a takim jest prawo do strajku – należy interpretować wąsko⁵⁹. W związku z tym, w kontekście regulacji prawa do rokowań zbiorowych funkcjonariuszy policji, państwa muszą wykazać istotne powody, dla których bezwzględny zakaz prawa do strajku jest uzasadniony, w odróżnieniu od nałożenia ograniczeń co do trybu i formy takiej akcji pro-

⁵³ *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office 2018, pkt 861.

⁵⁴ *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office 2018, pkt 861.

⁵⁵ Zob. jednak ostatnie zmiany <https://www.prawo.pl/kadry/pluralizm-zwiazkowy-w-sluzbach,447603.html> (31.08.2019 r.).

⁵⁶ Szczegółowe zasady współdziałania związku zawodowego policjantów z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Komendantem Głównym Policji określi statut tego związku, zarejestrowany w sądzie.

⁵⁷ *European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland Complaint No. 83/2012*.

⁵⁸ *European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland Complaint No. 83/2012*, pkt 209.

⁵⁹ Choć w przypadku żołnierzy zakres swobody regulacyjnej państwa jest znacznie szerszy niż w przypadku policjantów. Dlatego całkowity zakaz strajku żołnierzy nie narusza art. 6 ust. 6 EKS. *European Organisation of Military Associations (EUROMIL) v. Ireland, Complaint No. 112/2014*, pkt 116.

testacyjnej⁶⁰. Stosunkiem głosów 6 do 5 EKPS uznał naruszenie przez Irlandię art. 6 ust. 4 Europejskiej Karty Społecznej.

Do sprawy złożono odrębną opinię, w której M. Schlachter wyłożyła (do opinii przyłączyli się M. Wujczyk i B. Nystroem), że członkowie sił policyjnych, będący urzędnikami publicznymi, których funkcje są bezpośrednio związane z bezpieczeństwem narodowym oraz ochroną praw i wolności innych osób, wykonują władzę publiczną nawet w najwyższym tego słowa znaczeniu. Jeżeli państwo decyduje się traktować takich urzędników publicznych inaczej niż innych urzędników państwowych, wynika to z samej funkcji, jaką musi spełniać siła policyjna. W opinii M. Schlachter irlandzkiej policji przydzielono wszelkiego rodzaju obowiązki związane nie tylko z porządkiem publicznym i zapobieganiem przestępczości, ale także z bezpieczeństwem narodowym. Według niej utrzymanie władzy publicznej w potencjalnych czasach kryzysów, można uznać za niezbędne dla właściwego zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Dlatego ustawowy zakaz prawa do strajku dla personelu policji w irlandzkiej sprawie stanowi proporcjonalny środek gwarantujący, że policja jest w pełni sprawna przez cały czas. Całkowity zakaz strajku policjantów nie stanowi zatem, w opinii M. Schlachter, naruszenia art. 6 ust. 4 Europejskiej Karty Społecznej.

Zapewne nie uda się wykorzystać wyniku irlandzkiej sprawy do zniesienia w prawie polskim absolutnego zakazu strajku policjantów. Większe znaczenie może jednak mieć uzasadnienia sprawy *European Confederation of Police (EuroCOP) przeciwko Irlandii*. EKPS zauważył w niej „ewolucje systemów krajowych w kierunku ekspansji prawa do strajku policjantów” (*the evolution towards the expansion of the right to strike to police officers*)⁶¹. Nawet jeśli uznamy powyższą opinię za przesadzoną, to dla kontekstu krajowego opinia EKPS o rozszerzaniu podmiotowym prawa do strajku może być skutecznie używana w debacie na temat zakresu wszystkich trzech wolności związkowych policjantów (koalicji, prawa do zawierania układów zbiorowych, strajku). Taka dyskusja toczyła się niedawno w odniesieniu do pluralizmu związkowego policjantów. 19 lipca 2019 r. zmieniono ustawę o Policji (Dz. U. 1608, zmiany wejdą w życie 27 października 2019 r.). Wykreślono z art. 67 ust. 2 ustawy o Policji sformułowania „w Policji może działać tylko jeden związek zawodowy”⁶². Wprawdzie w uzasadnieniu ustawy nowelizującej nie odnotowano sprawy irlandzkiej i zidentyfikowanej w niej tendencji do rozszerzania praw związkowych policjantów, jednak zmiany w ustawie o Policji są doskonałym potwierdzeniem takiego właśnie kierunku.

⁶⁰ *European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland Complaint No. 83/2012*, pkt 211.

⁶¹ *European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland Complaint No. 83/2012*, pkt 203.

⁶² Proces legislacyjny tu <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3543> [31.08.2019 r.].

Spadek liczby strajków a prawo; konkluzje

Wzmoczoną aktywność strajkową odnotowywano w III RP w kilku okresach. Po pierwsze w latach od 1989 r. do 1994 r.⁶³, w szczególności w roku 1990 (250 strajków; 116 000 strajkujących⁶⁴) i roku 1993 (7443 strajków; 383 000 strajkujących⁶⁵). Zresztą to właśnie ta fala strajków w dużej mierze przyczyniła się do powołania w 1994 r. Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych. Strajki w tamtym czasie okazały się więc być katalizatorem instytucjonalizacji dialogu społecznego. Po drugie, pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. przykładowo, w roku 1999 zarejestrowano w Polsce 920 strajków. Strajkowało wówczas 27 100 pracowników⁶⁶. Po trzecie, w 2007 r. (1736 strajków; 59 900 strajkujących⁶⁷) i w 2008 r. (12 765 strajków; 209 000 strajkujących⁶⁸).

Okres od 2010 r. do 2016 r. charakteryzuje się tendencją spadkową w liczbie strajków. 79 strajków w 2010 r. (13 900 strajkujących), 53 w 2011 r. (18 700 strajkujących), 17 w 2012 r. (18 700 strajkujących), 93 w 2013 r. (29 300 strajkujących), 1 w 2014 r. (20 strajkujących), 14 w 2015 r. (19 100 strajkujących) i 5 w 2016 r. (700 strajkujących)⁶⁹. Jednak już w 2017 r. liczba zarejestrowanych strajków wynosiła 1556 (29 700 strajkujących), aby w 2018 r. znów spaść do 7 (2 tysiące strajkujących)⁷⁰.

W Polsce dane na temat strajków – ale już nie innych akcji zbiorowych – w systematyczny sposób zbiera Główny Urząd Statystyczny. Publikowane w *Małym roczniku statystycznym Polski (Małym roczniku statystycznym)* informacje opracowywane są na podstawie przekazywanych do GUS-u Kart statystycznych strajku (formularz Z-KS)⁷¹. Każdy strajk – czyli zbiorowe zaprzestanie pracy w celu rozwiązania sporu zbiorowego – trwający dłużej niż godzinę zorganizowany w „podmiotach gospodarki narodowej” jest odnotowywany w bazie danych⁷². Statystyka strajków nie jest jednak w Polsce do-

⁶³ P. Sekuła, *Aktywność protestacyjna Polaków w latach 1989–2009*, 3 Polityka i Społeczeństwo 85 (2013), s. 92.

⁶⁴ *Mały rocznik statystyczny 2003*, bmw, s. 578.

⁶⁵ *Mały rocznik statystyczny 2000 r.*, bmw, s. 543.

⁶⁶ *Mały rocznik statystyczny 2002*, s. 563.

⁶⁷ *Mały rocznik statystyczny Polski 2008*, s. 601.

⁶⁸ *Mały rocznik statystyczny Polski 2009*, s. 601.

⁶⁹ Dane za: <https://www.ilo.org/ilostat>. [31.08.2019 r.]. Zob. też. *Mały rocznik statystyczny Polski 2019*, s. 133, 453.

⁷⁰ *Mały rocznik statystyczny Polski 2019*, s. 133, 453.

⁷¹ <http://form.stat.gov.pl/formularze/2019/passive/Z-KS.pdf> [31.08.2019 r.].

⁷² Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej Dz. U. 2019, poz. 649. Zgodnie z art. 2 ust. 11 podmiot gospodarki narodowej to osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej oraz osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą. Obowiązek przekazywania danych wynika z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy.

kładna⁷³. Przykładowo, strajk nauczycieli z kwietnia 2019 r. przeprowadzono jako spór zbiorowy w każdej ze szkół (u każdego pracodawcy) z osobną, na co do pewnego stopnia wpływ miały rozwiązania ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Strajk nauczycieli rozpoczęty 8 kwietnia 2019 r. był zatem sumą wszystkich strajków zakładowych przeprowadzonych w strajkujących szkołach w Polsce, a nie jednym strajkiem ponadzakładowym. Podobnie było w 2017 r., kiedy to właśnie taka metoda zbierania danych o strajkach spowodowała wysoką liczbę strajków w tym właśnie roku (aż 1556⁷⁴). Nieznane w przepisach prawa „zawieszenie strajku” traktuje się jako jego zakończenie, tym samym wznowienie zawieszono strajku rodzi obowiązek ponownego wypełnienia karty statystycznej strajku. Mimo wszystko, statystyki GUS bez wątpliwości wskazują na generalny trend spadkowy w działaniach strajkowych pracowników w Polsce.

Nieznane mi są badania, które wykazałyby związek pomiędzy spadkiem liczby strajków w Polsce a jakością prawa regulującego spory zbiorowe. Można jednak ostrożnie postawić tezę, że regulacje prawne mają taki wpływ. Wystarczy podać przykład monopolu związków zawodowych na organizowanie strajków. W razie uchylecia przepisów gwarantujących związkowi ten monopol, należałoby zakładać wzrost liczby akcji strajkowych. Podobnie, rezygnacja przez ustawodawcę z obligatoryjnej procedury poprzedzającej strajk zapewne spowodowałaby zwiększenie akcji strajkowych. Prawo stanowione mogłoby skrócić czas trwania zorganizowanych niezgodnie z ustawą strajków, a następnie zmniejszyć ich liczbę, jeśli tylko parlament uchwaliłby przepisy pozwalające specjalnie przygotowanym do tego sądom na orzekanie o nielegalności strajku *ex ante*, a nie wyłącznie *ex post*, jak jest obecnie.

Polskie prawo strajkowe jest przedmiotem krytycznej oceny partnerów społecznych oraz ekspertów. Z punktu widzenia efektywności przepisów prawa strajkowego podaje się najczęściej następujące kwestie, które należałoby zmienić; brak szybkiej procedury sądowej, w której oceniano by legalność trwającej akcji strajkowej, brak precyzji w określeniu strony sporu po stronie pracodawcy w przypadku pracodawcy będącego członkiem grupy kapitałowej, możliwość prowadzenia jednocześnie strajku przez kilka organizacji związkowych działających u jednego pracodawcy, monopol związkowy w organizowaniu strajku, który wyklucza w praktyce możliwości podejmowania akcji strajkowych u małych pracodawców, brak przepisów

⁷³ Z tego powodu np. Ogólnopolski Związek Zawodowy Inicjatywa Pracownicza prowadzi monitoring akcji strajkowych nie tylko w oparciu o statystyki GUS, ale także na podstawie doniesień medialnych <http://www.ozzip.pl/teksty/publicystyka/walki-pracownicze/item/2357-strajki-i-protesty-pracownicze-w-pierwszej-polowie-2017> [31.08.2019 r.].

⁷⁴ Przy 29 700 pracownikach strajkujących. Zob. *Mały rocznik statystyczny Polski 2019*, Warszawa: GUS, s. 133, 453.

regulujących maksymalny czas trwania sporu/strajku, przyznanie prawa organizacji strajku także niereprezentatywnym związkom zawodowym⁷⁵.

Wszystkie powyżej wskazane przykładowe kwestie przez jednych są uważane za wadliwe, a przez innych przeciwnie. Nie wydaje się, aby krytyczna ocena niektórych rozwiązań prawnych była równoznaczna z obiektywną oceną wadliwości przepisów prawa. Ocena czy to efektywności, czy słuszności przepisów ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych o strajku zależy bowiem na przykład od sposobu rozumienia, czym ma być prawo do strajku w polskim systemie prawa, jaka jest rola związków zawodowych, czy w ogóle, jaka ma być rola prawa stanowionego w regulowaniu dialogu społecznego i sporów zbiorowych. Przykładowo monopol związków na organizację strajków nie może być uznany jednoznacznie za wadliwe rozwiązanie, mimo że w wielu aspektach powoduje on ograniczanie akcji protestacyjnych i strajkowych w nieuzwiązkowionych miejscach pracy. Jednocześnie monopol związków na organizację strajku wpływa pozytywnie na utrzymaniu pokoju społecznego. Podobnie, nie ma jednoznacznej odpowiedzi na to, czy właściwe (słuszne) jest przyznanie sądom powszechnym kompetencji do orzekania o legalności strajku przed jego rozpoczęciem lub w trakcie jego trwania.

Istnieją jednak takie niedostatki przepisów prawa strajkowego, które prawnikowi trudno uznać za rozwiązania właściwe. Chodzi głównie o sytuacje, w których przepisy polskiego prawa pozostają w ewidentnej sprzeczności ze standardami prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim MOP. Przykłady takich sytuacji były przedmiotem niniejszego opracowania. Ich prezentacja pozwala na uznanie za prawidłową tezę, że wadliwe rozwiązania prawne dotyczące strajku wpływają negatywnie na korzystanie z prawa do powstrzymywania się od pracy przez pracowników i tak samo oddziałują na kształt dialogu w trakcie sporów zbiorowych.

⁷⁵ J. Lewkowicz, *Efektywność regulacji zbiorowych stosunków pracy w Polsce*, Wydawnictwo UW 2018, s. 207–208.

3.6. Zakończenie części III

Barbara Surdykowska

Jak powszechnie wiadomo świat pracy przechodzi w chwili obecnej poważną transformację wynikającą ze zmiany technologicznej, procesów demograficznych, migracyjnych czy ekologicznych. Pojawiają się nowe rozwiązania technologiczne pozwalające na niespotykane wcześniej kształtowanie klasycznych relacji zatrudnienia (najprostszym przykładem jest zatrudnianie poprzez platformy internetowe). Rola i sposoby działania partnerów społecznych pod wpływem tych czynników niewątpliwie ulegną przekształceniu¹.

Równocześnie z łatwością można dostrzec coraz większy brak równowagi w relacjach pomiędzy pracą a kapitałem. Zarówno na poziomie globalnym (co można obserwować w działaniach MOP), regionalnym czy krajowym. Statystycznie objawia się to w widocznym spadku udziału płac w PKB. Można szukać dowodów mniej makroekonomicznych. Widać to przykładowo w efektach prac z okazji stulecia MOP gdzie podpisana *Deklaracja z okazji stulecia MOP na rzecz przyszłości pracy* charakteryzuje się wyjątkowo małą wartością dodaną dla świata pracy.

Rodzą się więc pytania, na ile instrumenty dialogu społecznego mogą skutecznie funkcjonować w takiej zmienionej rzeczywistości, tutaj w Polsce, czy też także w wymiarze ponadnarodowym. Czy dialog społeczny może być efektywnym narzędziem w rzeczywistości charakteryzującej się zwiększaniem nierówności dochodowych i majątkowych, które obserwujemy w wielu państwach? Czy może być takim narzędziem w rzeczywistości poddanej przekształceniu przez coraz szersze wykorzystanie sztucznej inteligencji? Czy wreszcie będzie skutecznym narzędziem w rzeczywistości słabnącej siły ruchu związkowego?²

¹ S. Adamczyk, B. Surdykowska, *Prawdziwy koniec świata fordyzmu. Jak reprezentować zbiorowe interesy pracownicze w gąszczu robotów i mikrozatrudnionych?*, [w:] *Świat (bez) pracy. Od fordyzmu do czwartej rewolucji przemysłowej*, J. Czarzasty, Cz. Kliszko (red. naukowa), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018, s. 459–494.

² Z badań OECD wynika, że w przeciwieństwie do spadku uzwiązkowienia poziom zorganizowania pracodawców w państwach rozwiniętego kapitalizmu pozostaje w miarę stabilny. To jeszcze bardziej komplikuje sytuację ruchu związkowego (patrz: *OECD Employment Outlook 2017*).

„Wahadło Polanyiego” wychyliło się bardzo mocno w stronę kapitału pod wpływem zjawisk globalizacji i finansjeryzacji gospodarek. Czy zacznie ono odchyłać się w drugą stronę i pod wpływem jakich czynników miałyby to nastąpić?

III część książki oczywiście nie odpowiada na te pytania. Koncentrujemy się na „tu i teraz” w Polsce i na wycinku dialogu społecznego jakim jest ogólnokrajowy dialog trójstronny – należy pamiętać, że publikacja w żadnym zakresie nie dotyczy dialogu na poziomie zakładu pracy i kształtujących się na tym poziomie zmian w zakresie siły świata pracy i przedstawicieli kapitału. Nie ma też wnikliwszych odniesień do jakości i efektów dialogu w WRDS.

Zaprezentowane tu teksty wskazują na liczne wyzwania stojące przed ogólnokrajowym społecznym dialogiem dwustronnym i trójstronnym w Polsce. Wyzwania te można w naturalny sposób podzielić na te, które pośrednio są wynikiem nieadekwatnego stanu prawnego i te których powiązanie z regulacjami normatywnymi jest słabsze.

Aby mieć do czynienia z efektywnym dialogiem społecznym warunkiem wstępnym jest określony poziom zorganizowania po stronie pracy i po stronie przedstawicieli kapitału.

Zacznijmy od organizacji pracodawców. Średni poziom zorganizowania pracodawców w państwach OECD wynosi 51%, w Polsce poziom ten jest zdecydowanie niższy i wynosi 20%³. Sam poziom zorganizowania to nie wszystko. Ważne jest zakorzenienie w rzeczywistości dialogu, a więc czy organizacja działa jako partner w dialogu dwustronnym, zawiera w imieniu swoich członków układy zbiorowe pracy i inne porozumienia. Jak wiemy nie jest to sytuacja charakterystyczna dla Polski, gdzie żadna z reprezentatywnych „parasolowych” organizacji pracodawców⁴ nie jest stroną układu zbiorowego pracy lub porozumienia. Co gorsza dotyczy to także organizacji branżowych czy regionalnych wchodzących w ich skład⁵. Organizacje „parasolowe” w Polsce nie podejmują działań wewnętrznych mających na celu koordynację rokowań płacowych swoich poszczególnych członków z organizacjami związkowymi na poziomie zakładu pracy. W zasadzie wyłącznie skupiają się na relacjach ze stroną rządową i wpływaniem na określone

³ Porównaj: S. Cazes, A. Garnero, S. Martin, *The state of trade unions, employer organisations, and collective bargaining in OECD countries*: <https://voxeu.org/article/trade-unions-employer-organisations-and-collective-bargaining-oecd-countries>.

⁴ Obecnie przymiot organizacji reprezentowanej w rozumieniu ustawy o RDS posiadają: Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Pracodawców Business Centre Club, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/rada-dialogu-spolecznego/rada-dialogu-spolecznego/>.

⁵ Porównaj uwagi dotyczące branżowych układów zbiorowych pracy w: S. Adamczyk, *Dialog sektorowy w Polsce*, [w:] S. Adamczyk, B. Surdykowska, M. Szymański, *Przewodnik po dialogu społecznym*, CPS „Dialog” Warszawa 2018, s. 63- 68.

rozwiązania związane z poszczególnymi politykami sektorowymi, prawem gospodarczym, prawem pracy czy prawem ubezpieczeń społecznych, które są wprowadzane drogą ustawową. Pośrednio oznacza to, że w niewielkim (a właściwie żadnym) stopniu mają zdolność do podejmowania zobowiązań wiążących ich członków podczas negocjacji jakie zachodzą ze stroną związkową. Na problem ten zwraca uwagę Sławomir Adamczyk w tekście zamieszczonym w naszej publikacji opisującym meandry implementacji efektów europejskiego dialogu społecznego. Podczas prac nad wdrożeniem w Polsce obu porozumień europejskich dotyczących zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy organizacje pracodawców wskazywały, że nie mają mandatu do podejmowania w imieniu swoich członków zobowiązań wykraczających poza sferę działań czysto promocyjnych.

Przejdźmy do związków zawodowych⁶. Wydaje się, że można postawić tezę, iż wyzwaniem jest podejmowanie działań zwiększających siłę ruchu związkowego tak, aby zachować niezbędny stopień równowagi, konieczny dla prowadzenia dialogu, zarówno dwustronnego jak i trójstronnego. Zwiększenie siły związków zawodowych może być wynikiem zwiększenia bazy członkowskiej czy zakresu objęcia pracowników rokowaniami zbiorowymi. W tym pierwszym obszarze nastąpiły zmiany legislacyjne, które potencjalnie mogą przyczynić się do zwiększenia liczby członków. Nawiązuję w tym miejscu do konsekwencji zmian w ustawie o związkach zawodowych. Jak wiadomo w wyniku wyroku TK oraz skargi NSZZ „Solidarność” do MOP doszło do bardzo długo oczekiwanego rozszerzenia prawa koalicji⁷. Ostatnia nowelizacja ustawy o związkach zawodowych umożliwiła zrzeszanie się osobom wykonującym pracę zarobkową. Poprzez osoby wykonujące pracę zarobkową należy rozumieć pracownika lub osobę świadczącą pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz ma takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i bronione przez związek zawodowy. Otwiera to możliwość działań rekrutacyjnych mających na celu uzwiązkowienie osób prowadzących działalność gospodarczą lub będących stroną umowy zlecenia. Kwestią otwartą jest, czy związki zawodowe będą potrafiły zaproponować takie formy reprezentowania tych osób, aby nastąpiło zwiększenie ich bazy członkowskiej.

⁶ Obecnie organizacje reprezentatywne w rozumieniu ustawy o RDS to: NSZZ „Solidarność”, OPZZ, Forum Związków Zawodowych, <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/rada-dialogu-spolecznego/rada-dialogu-spolecznego/>.

⁷ E. Podgórska Rakiel (2014), Konieczność nowelizacji prawa polskiego w kwestii wolności związkowych z perspektywy Międzynarodowej Organizacji Pracy, *Monitor Prawa Pracy*, 10; E. Podgórska Rakiel (2013), Rekomendacje MOP dotyczące wolności koalicji związkowej i ochrony działaczy, *Monitor Prawa Pracy*, 2.

Dla zwiększenia siły związków zawodowych równie istotne jak zwiększenie bazy członkowskiej jest zwiększenie liczby pracowników objętych rokowaniami zbiorowymi. W tym zakresie wydaje się, że poza działaniami samych związków, potrzebne są pewne korekty stanu prawnego ze strony ustawodawcy. Pojawiły się takie propozycje w trakcie prac Komisji Kodyfikacyjnej⁸. Proponowano wprost działania mające na celu propagowanie, rozwijanie układów zbiorowych pracy poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogłyby go zawrzeć po stronie pracodawczej⁹ czy wprowadzenie „impulsu” do rozpoczęcia negocjacji¹⁰.

W sferze normatywnej niewątpliwie najwięcej jest do zrobienia w obszarze sporów zbiorowych. Piotr Grzebyk w opracowaniu zawartym w naszej publikacji wykazuje niezgodności polskiego stanu prawnego z wiążącymi Polskę standardami międzynarodowymi przede wszystkim w obszarze zakazu prawa do strajku dla pracowników sfery publicznej. Autor wskazuje także na fakt, że polskie prawo strajkowe jest przedmiotem krytycznej oceny partnerów społecznych oraz ekspertów. Z punktu widzenia efektywności przepisów prawa strajkowego podaje się najczęściej następujące kwestie, które należałby zmienić; brak szybkiej procedury sądowej, w której oceniano by legalność trwającej akcji strajkowej, brak precyzji w określeniu strony sporu po stronie pracodawcy w przypadku pracodawcy będącego członkiem grupy kapitałowej, możliwość prowadzenia jednocześnie strajku przez kilka organizacji związkowych działających u jednego pracodawcy, monopol związkowy w organizowaniu strajku, który wyklucza w praktyce możliwości podejmowania akcji strajkowych u małych pracodawców, brak przepisów regulujących maksymalny czas trwania sporu/strajku, przyznanie prawa organizacji strajku także niereprezentatywnym związkom zawodowym. Wydaje się, że można postawić tezę, że udoskonalenie regulacji dotyczących sporów zbiorowych mogłoby być narzędziem przywracania/budowania równowagi pomiędzy światem pracy a kapitału.

⁸ Ł. Pisarczyk, *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

⁹ Przykładowo Komisja Kodyfikacyjna proponowała w art. 152 Kodeksu Zbiorowego Prawa Pracy, aby stroną układu mogła być także: grupa pracodawców, izba gospodarcza, izba rzemieślnicza, minister lub inny organ – reprezentujący państwowe jednostki budżetowe oraz odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz przewodniczący zarządu związku samorządowego – reprezentujący samorządowe jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe.

¹⁰ Przykładowo Komisja Kodyfikacyjna proponowała w art. 162 Kodeksu Zbiorowego Prawa Pracy aby pracodawca zatrudniający co najmniej 50 pracowników, u którego działa zakładowe przedstawicielstwo związkowe, nieobjęty układem, w terminie do 31 października inicjował rokowania układowe i przedstawiał stronie związkowej propozycje co najmniej w zakresie warunków wynagrodzenia za pracę, równego traktowania w zatrudnieniu oraz rozwoju zawodowego pracowników.

Dialog trójstronny wymaga przede wszystkim działań z zakresu umiejętności budowy zrozumienia wzajemnych racji i argumentów. Ważnym elementem, który temu by sprzyjał jest wzmocnienie eksperckiego wymiaru RDS przygotowującego i wspierającego działania zespołów problemowych. Bardzo silnie potrzeba wzmocnienia potencjału eksperckiego jest widoczna w analizie praktyki działań Branżowych Zespołów Trójstronnych, przeprowadzonej w naszej publikacji przez Mateusza Szymańskiego.

Często polskim partnerom społecznym brakuje konsekwencji w działaniach. Potrafią wyjść z cenną inicjatywą by potem nie być w stanie jej rozwijać. Wydaje się, że najlepszym przykładem jest Zespół ds. Zagrożeń Psychospołecznych, będący cennym uzyskiem działań wdrożeniowych europejskiego dialogu społecznego. Jednakże cały czas boryka się on z brakiem „masy krytycznej” pozwalającej uznać, że dochodzi do efektywnych działań mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom psychospołecznym w miejscu pracy.

Problemem niezwiązanym wyłącznie z dialogiem społecznym jest konieczność poprawy jakości procesu legislacyjnego. W tym obszarze nie chodzi wyłącznie o proces opiniowania projektów aktów prawnych przez partnerów społecznych, („zmasakrowany” na skutek w dużej mierze orzecznictwa TK o czym piszę w swoim tekście), ale także o właściwe tempo procesu legislacyjnego oraz właściwe proporcje pomiędzy liczbą projektów rządowych a poselskich.

Z pozytywów można wymienić legislacyjne wzmocnienie możliwego udziału polskich partnerów społecznych w europejskim dialogu społecznym. Zostało to zrealizowane poprzez art. 11(1) ustawy o związkach zawodowych oraz art. 2(1) ustawy o organizacjach pracodawców. Regulacja pozwala na dofinansowanie ze środków publicznych składki członkowskiej wnoszonej do międzynarodowych organizacji związkowych (lub organizacji pracodawców) reprezentujących interesy osób wykonujących pracę zarobkową wobec instytucji Unii Europejskiej przez polskie organizacje reprezentatywne. Można się zastanowić czy silniejszy wpływ polskich związków zawodowych i organizacji pracodawców na ich organizacje parasolowe (EKZZ, BusinessEurope oraz SMEunited¹¹) pomoże im także w bardziej efektywnych działaniach wdrożeniowych i implementacyjnych w kraju. Dotychczasowe doświadczenia z wdrażaniem europejskiego dialogu społecznego pokazują także, moim zdaniem, olbrzymie problemy z zapleczem eksperckim poszczególnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców. Brakuje osób, które mogłyby wnikliwie poświęcić czas na poszczególne działania.

Generalnie problemy polskiego dialogu społecznego wynikają w dużej mierze z ograniczonego potencjału organizacji zarówno związków zawodo-

¹¹ W chwili obecnej żadna polska organizacja nie jest członkiem CEEP.

wych jak i organizacji pracodawców. Warto by zrealizować przykładowo odwieczny postulat związków zawodowych polegający na oczekiwaniu odpisu w sferze podatku dochodowego składki członkowskiej tak, aby zbudować mechanizm promowania przynależności związkowej¹². Zwiększanie potencjału ludzkiego, eksperckiego, organizacyjnego związków zawodowych i organizacji pracodawców, co bezpośrednio zależy od siły finansowej tych organizacji jest niezbędne, gdy chcemy oczekiwać dialogu przynoszącego konkretne rezultaty. Jak słusznie wskazuje w naszej publikacji Jan Czarzasty, w pracach Rady Dialogu Społecznego szybko ujawniły się te „dolegliwości” jakie doskwierały poprzedniej instytucji czyli Trójstronnej Komisji: woluntaryzm decyzji rządu oraz instrumentalne traktowanie przez niego partnerów społecznych, którym brakowało siły nacisku – *veto power* – wystarczającej do wymuszenia uznania postulatów, czy to związkowych, czy pracodawców.

¹² Także po to, aby nie było nierównowagi polegającej na fakcie, że pracodawca składkę członkowską do organizacji pracodawców może zakwalifikować jako koszt uzyskania przychodu.

Uwagi zamykające monografię

Juliusz Gardawski

Zarówno aktualny typ polskiej gospodarki rynkowej, jak ekonomiczna kultura polskiego społeczeństwa oraz aksjologiczny aspekt postaw wobec dialogu (proporcje między kulturą dialogu i kompromisu a kulturą obrony racji i siły) zdają się nie predestynować większości polskiego społeczeństwa do rozwijania różnych form dialogu. Mimo właściwej polskiemu kapitalizmowi patchworkowości jest on raczej bliższy modelowi liberalnej gospodarki rynkowej niż gospodarki koordynowanej, raczej etatystycznej gospodarce rynkowej niż społecznej gospodarce rynkowej. Zasób kapitału społecznego, mierzony zaufaniem, jest jednym z niższych w krajach europejskich. Więcej argumentów zdaje się zbierać podejście Jana Szomburga niż Tadeusza Kowalika przedstawione w części I naszej monografii: „Geneza polskiego kapitalizmu” (podrozdział „Postawy społeczne i wzory wartości”). Analiza praktyki społecznej wskazuje, że dialog społeczny wielokrotnie w różnych wymiarach manifestował swą obecność – tak było podczas obrad Okrągłego Stołu, tak było podczas inicjalnego okresu budowy dialogu trójstronnego przez Andrzeja Bączkowskiego, tak było, gdy pod kierownictwem Jerzego Hausnera były prowadzone negocjacje „Porozumienia 2003”¹, tak było podczas autonomicznego dialogu wszystkich partnerów społecznych w okresie od stycznia do marca 2009 r., tak było w końcu, gdy w latach 2013–2015 partnerzy opracowali zręby nowej instytucji, czyli Rady Dialogu Społecznego i zgodnie z zapisami ustawy zawierali wielokrotnie porozumienia. Na tej podstawie można sformułować wniosek analogiczny do tezy Schmittera o cykliczności dialogu i trudach Syzyfa oraz odnieść go do polskiego dialogu społecznego. W historii polskich stosunków pracy otwierała się dla niego przestrzeń – czasem szeroko, czasem wąsko, niekiedy okresowo się zamykała. Okres od jesieni 1989 r. do wiosny 1994 r. nie sprzyjał dialogowaniu. Dopiero włączenie się w dialog Andrzeja Bączkowskiego (1994–1996) dało efekty względnie trwałe, niosąc pierwiastek kultury dialogu i kompromisu, chociaż później silnie falujący i okresowo zanikający.

¹ Po zakończeniu tych negocjacji rozwinął się stosunkowo owocnie dialog autonomiczny prowadzony przez część partnerów społecznych.

Chcę jednak podkreślić, że dialog społeczny – nawet w okresach niesprzyjających, był obecny zarówno w postawach części związkowców i pracodawców, jak w postawach grupy osób, których nazwałem liderami dialogu czy grupą etosową dialogu społecznego.

Dialog społeczny został w naszym kraju tak zinstytucjonalizowany, że rolę kluczową odgrywa administracja rządowa, daleko nie zawsze sprzyjająca dialogowi. Niemniej pierwiastek kultury dialogu, który skłonny jestem w pierwszym rzędzie wiązać z edukacyjną pracą Andrzeja Bączkowskiego i z działalnością w roli przewodniczącego Trójstronnej Komisji przez Jerzego Hausnera, nie zanikał. Nie zanika także instytucjonalna struktura dialogu społecznego, która już wielokrotnie była określana jako anachroniczna z powodu wspomnianych przez Barbarę Surdykowską w zakończeniu III części monografii zmian świata pracy, wynikających z przyczyn technologicznych, demograficznych, ekologicznych i innych. Infrastruktura dialogu społecznego wciąż okazywała się potrzebna, niekiedy jej znaczenie ulegało skokowemu wzmocnieniu. W przekonaniu autorów niniejszej monografii infrastruktura dialogu społecznego i grupa liderów nadających żywą treść tej strukturze stanowią trwałe i cenne zasoby polskiego ładu społeczno-ekonomicznego, polskiej ekonomii politycznej. Naszą pracę dedykujemy Andrzejowi Bączkowskiemu, ale wraz z przywołaniem jego nazwiska mamy na uwadze tych wszystkich, którzy latami, niekiedy już dziesięcioleciami, trwają przy dialogu, niosą dziedzictwo Bączkowskiego.

Noty o autorach

Sławomir Adamczyk – kierownik Biura Branżowo-Konsultacyjnego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Zajmuje się praktycznymi aspektami relacji między pracą a kapitałem w różnych konfiguracjach (rokowania zbiorowe, europejskie rady zakładowe, europejski dialog społeczny etc.). Uczestniczy w pracach Rady Dialogu Społecznego (zespół ds. prawa pracy, grupa robocza ds. europejskiego dialogu społecznego). Reprezentant polskich organizacji pracowniczych w Komitecie Dialogu Społecznego UE oraz Komitecie koordynacji rokowań zbiorowych i płac Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych. Autor kilkunastu artykułów naukowych.

Dr Jan Czarzasty – doktor nauk ekonomicznych, pracuje w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie (SGH). Długoletni korespondent Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w Dublinie. Współpracownik European Trade Union Institute (ETUI), Fundacji im. F. Eberta, Central European Labour Studies Institute (CELSI). Sekretarz redakcji Warsaw Forum of Economic Sociology. Autor, współautor lub redaktor kilkudziesięciu artykułów, rozdziałów w książkach i monografiach. Główne zainteresowania badawcze to indywidualne i zbiorowe stosunki pracy oraz socjologia ekonomiczna.

Prof. zw. dr hab. Juliusz Gardawski – socjoekonomista, ukończył studia na SGPiS i po uzyskaniu doktoratu w 1975 r. jest zatrudniony w SGPiS/SGH. Począwszy od 1986 r. nieprzerwanie realizuje empiryczne badania na pograniczu socjologii i ekonomii (w tym szereg badań na reprezentatywnych próbach ogólnopolskich). Badał i wciąż bada strukturę społeczną, stosunki przemysłowe, instytucje dialogu społecznego, związki zawodowe, organizacje pracodawców, środowisko pracownicze, w tym młodzież prekaryjną oraz prywatnych przedsiębiorców. Jest założycielem i redaktorem naczelnym półrocznika „Warsaw Forum of Economic Sociology”. Jest autorem ok. 200 publikacji naukowych, w tym szeregu książek. Jest członkiem Komitetu Nauk o Pracy PAN.

Dr Piotr Grzebyk – adiunkt w Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Doktor nauk prawnych (2010). Absolwent *British Law Centre University of Cambridge* (2006). Autor opracowań z prawa pracy m.in. monografii *Jurysdykcja krajowa w sprawach z zakresu prawa pracy w świetle rozporządzenia rady (WE) nr 44/2001* (2011) i współautor *Komentarza do ustawy o związkach zawodowych* (2018). Stypendysta Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej (Mentoring), Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (2014-2017), w tym w programie Mobilność V. Profesor wizytujący na wydziałach prawa w Lublanie, Zagrzebiu, Sofii, Pekinie, Chengdu i Szanghaju. Research fellow w Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union (2018). Kierownik Polskiego Centrum Studiów nad Prawem i Gospodarką Chin UW 华沙大学中国法律与经济波兰研究中心 oraz Szkoły Prawa i Gospodarki Chin UW 华沙大学中国法律与经济学院.

Barbara Surdykowska – ekspertka prawna Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, współpracowniczka Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w Dublinie. Uczestniczy w pracach zespołów problemowych Rady Dialogu Społecznego. Reprezentantka strony związkowej w szeregu europejskich i krajowych autonomicznych negocjacji prowadzonych w ramach mechanizmu europejskiego dialogu społecznego. Autorka publikacji dotyczących m.in. problematyki ponadnarodowego wymiaru stosunków przemysłowych oraz wpływu zmiany technologicznej na stosunki pracy.

Mateusz Szymański – pracownik Biura Ekspertckiego, Dialogu i Polityki Społecznej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Pełnomocnik Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” do spraw młodych. Od 2015 r. pełni funkcję Sekretarza Prezydium Rady Dialogu Społecznego. Ukończył studia na Wydziale Prawa i Administracji oraz na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego. Obecnie doktorant na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje na funkcjonowaniu związków zawodowych i roli dialogu społecznego w gospodarce.