

Inercja czy rozwój dialogu społecznego w Polsce?

Generalia i detale

Inercja czy rozwój dialogu społecznego w Polsce?

Generalia i detale

Monika Gładoch

Jarosław Kulbat

Michał Kuszyk

Maciej Olejnik

Jacek Sroka

Aldona Wiktorska-Święcka

Robert Wiszniowski

Marek Wróblewski

Lubin 2012

Redakcja naukowa
Robert Wiszniowski

Recenzja
Prof. zw. dr hab. Ryszard Herbut

Redakcja
Maria i Karol Iżewscy

Projekt okładki i opracowanie techniczne
Łukasz Drzymała

Wydawca
Związek Pracodawców Polska Miedź
Towarzystwo Edukacji Obywatelskiej we Wrocławiu

Publikacja sfinansowana przez Związek Pracodawców Polska Miedź
ul. Marii Skłodowskiej-Curie 90, 59-301 Lubin
www.pracodawcy.pl

© Copyright by Związek Pracodawców Polska Miedź, Lubin 2012

ISBN 978-83-929260-4-7

Druk
Miedziowe Centrum Kształcenia Kadr Sp. z o.o.
ul. Marii Skłodowskiej-Curie 84, 59-301 Lubin
www.mckk.pl

Spis treści

Przedmowa, Herbert Wirth, s. 3

Wprowadzenie, Robert Wiszniowski, s. 5

Część I. Dialog społeczny w dyskursie naukowym, s. 9

1. Deliberacja jako nowa perspektywa współpracy pomiędzy władzą a społeczeństwem – Jacek Sroka, s. 11
2. Sprawność państwa w obliczu zmian. Polskie tendencje rozwojowe – Robert Wiszniowski, s. 25
3. Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce – wybrane aspekty systemowe w perspektywie międzynarodowej – Marek Wróblewski, s. 39
4. Skuteczność dialogu społecznego w perspektywie hipotezy kontaktu między grupami – Jarosław Kulbat, s. 53
5. Wdrażanie instrumentów dialogu do praktyki instytucjonalnej w kontekście założeń koncepcji *governance* z perspektywy doświadczeń Rady Działalności Pożytku Publicznego – Aldona Wiktorska-Święcka, s. 71
6. Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych w latach 2001-2011. Funkcjonowanie i analiza skuteczności – Maciej Olejnik, s. 91
7. Prawne metody ograniczania konfliktów społecznych w zakładzie pracy na przykładzie wybranych przepisów – Monika Głądoch, s. 103

Część II. Dialog społeczny w praktyce, s. 113

1. Jaki dialog, taki Kongres? O I Kongresie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego – Michał Kuszyk i Jacek Sroka (współpraca), s. 115
2. I Ogólnopolski Kongres WKDS (pełny zapis) – opracowanie: Sebastian Alberski i Aldona Andruliewicz, Biuro WKDS; Barbara Baszczyk-Stelmach, Izabela Kłapkowska, Tomasz Kuydowicz, Rafał Szkop, Biuro Związku Pracodawców Polska Miedź; Maciej Olejnik, Doktoranckie Studia Nauk o Polityce, Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 121

Noty o autorach, s. 231

Przedmowa

Książka niniejsza stanowi wartość dodaną do aktualnie toczącej się dyskusji nt. roli partnerów społecznych w strukturze współczesnego państwa, którego dotychczasowe rozwiązania i formuła erodują. Erozja ta jest oczywiście wynikiem oddziaływania wielu czynników, które nakładają się na siebie, ale nie chodzi w tym przypadku o ich wyliczanie, lecz przede wszystkim o wskazanie na skutki tego procesu. Otóż wydaje się, że mamy do czynienia z takim stanem państwa, który w tej chwili może wskazywać na jego ewidentną słabość, a raczej brak mechanizmów adaptacyjnych, jeżeli chodzi o tempo i kierunek przeobrażeń we współczesnym świecie. Jest to diagnoza raczej ogólna, gdyż z tego typu problemami stykamy się niemal wszędzie.

Dążenie do poprawy sprawności państwa należy wiązać z usprawnieniem mechanizmów legislacyjnych i metod zarządzania. Paradoksalnie jednak takie podejście staje się w konsekwencji procesem *de facto* osłabiającym szczególną pozycję państwa arbitralnego i nadmiernie upolitycznionego. Dzieje się tak dlatego, że w konsekwencji należy skonfrontować dotychczasowy model państwa z typem menedżerskim, pragmatycznym z punktu widzenia interesu społecznego (publicznego).

Wydaje się, że obecna rola państwa w kontekście postępów dokonanych przez samorządy, autonomiczne agendy, instytucje globalne i organizacje pozarządowe podlega już pewnym przeobrażeniom. Można te zmiany nazwać konieczną (wymuszoną) modernizacją państwa. Przecież w dzisiejszych warunkach ten klasyczny model państwa prawnego staje się już niezdolny do generowania, a nawet podtrzymywania zaufania publicznego i realizacji coraz bardziej złożonych potrzeb społecznych (np. w sferze konstruowania budżetu lub adekwatnych i racjonalnych aktów prawnych).

Stoimy przeto przed wyzwaniem, które mogą zadecydować nie tylko o losie instytucji, które obecnie można określać jako parademokratyczne (zbyt nadto kosztowne, a tym samym mało operatywne), ale obywateli – w coraz większym stopniu uzależnionych od dotychczasowych gier i potyczek politycznych. W efekcie mamy raczej do czynienia z zamkniętym i wyraźnie ograniczonym udziałem obywateli, partnerów społecznych w procesach decyzyjnych. Dialog społeczny traktowany w kategoriach wyjścia z tego impasu staje się oczywiście kolejnym stadium rozwojowym demokracji obywatelskiej w kontekście wielopoziomowego partnerstwa publicznego.

Dlatego też inicjatywa wydania tego typu pozycji książkowej musi się cieszyć uznaniem ze strony wszystkich zainteresowanych podmiotów dialogu społecznego w Polsce.

Zamierzenie to zatem należy traktować jako zaplanowaną i konstruktywną prowokację do głębszej i jakże koniecznej debaty publicznej.

Herbert Wirth,
Prezes Zarządu KGHM Polska Miedź S.A.

Wprowadzenie

Seymour Martin Lipset w książce *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki* (Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, tytuł oryg. *Political Man. The Social Bases of Politics*, The Johns Hopkins University Press 1981) napisał, że *stabilność danej demokracji zależy nie tylko od rozwoju gospodarczego, ale także od skuteczności i legitymizacji systemu politycznego* (s. 81). Chodzi tu jednak o coś więcej aniżeli tylko o system polityczno-administracyjny rozumiany w kategoriach ustalonych relacji instytucjonalnych. Otóż obecnie – w sytuacji dynamicznego rozwoju społecznego – demokracja w krajach ustabilizowanych (skonsolidowanych) nie ogranicza się jedynie do funkcji *sui generis* systemotwórczej, ale wykracza poza powszechnie przyjęty paradygmat legitymizacji tradycyjnej (klasycznej) oraz wspomnianej kategorii skuteczności w sensie organicznym, tj. istoty decydowania (rządzenia). Dzieje się tak dlatego, ponieważ współcześnie legitymizacja obejmuje zdolność systemu do wytworzenia i podtrzymywania faktycznego przekonania, że na obecnym poziomie rozwojowym instytucje dialogowe są potrzebne każdemu społeczeństwu. Skuteczność jest w tym rozumieniu poszerzona nie tylko o wartość rządzenia i decydowania, ale właśnie kreatywnego udziału społecznego. Nie można zatem myśleć, że legitymizacja jest jedynie „szacunkowa” (oparta na aksjomacie „kalkulacji zysków i strat”) w krótkim czasie (perspektywie wąskiej), a skuteczność jest tylko jej instrumentem. Zmienia się właśnie podejście do tego, co skuteczne nie tylko w danej chwili, ale to, co perspektywicznie korzystne (szersze).

Rozwiązania dzisiejsze w zakresie demokratycznego rządzenia opierają się zatem nie tyle na nowym, ile wysoce adekwatnym modelu *multi-level governance system* wobec archaicznego tradycyjnego modelu *governing system*. Ten tradycyjny (klasyczny) sposób rządzenia nie ma już odpowiednich właściwości interakcyjnych w układzie relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem. Państwo wręcz staje pod presją zmiany swojej roli – od autorytarnej na rzecz roli partnera i mediatora społecznych interesów. Interesy te są przecież obecnie coraz bardziej złożone ze względu na nowe uwarunkowania społeczne, gospodarcze, kulturowe i polityczne. Przykładem takiego stanu rzeczy może być strukturalno-funkcjonalna przestrzeń Unii Europejskiej, a w dodatku należy brać pod uwagę inne wpływy, o coraz bardziej nieprzewidywalnych w skutkach, np. przy uwzględnieniu wyników globalizacji. Oznacza to, że z jednej strony pojawia się kwestia wspomnianego przez nas wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance system*), z drugiej zaś istnienie wysoce dynamicznych i podatnych koniunkturalnie zmian w całym systemie.

Wyróżnione tylko niektóre przesłanki prowadzą do konstatacji, że dotychczasowe mechanizmy rządzenia (i to na każdym szczeblu i poziomie) stają się po prostu niewydolne. Wiele tradycyjnych narzędzi politycznych oraz rozwiązań regulacji prawnych, a także mechanizmy administracyjne stają się nieskuteczne, a nawet czasami przynoszą negatywne (niechciane) konsekwencje, i to przede wszystkim ze społecznego punktu widzenia. Z tych skutków rodzą się nowe koncepcje, np. zarządzania publicznego. Okazuje się, że obecnie wdrażane decyzje nie powinny być wynikiem jedynie negocjacji i przetargów politycznych (partyjnych), lecz poparte rzetelną oceną stanu faktycznego. Ocena ta jest konieczna i służy porównaniu kosztów i efektów w dłuższej perspektywie, a także pozwala określać stopień ryzyka. Dalekim od tradycyjnego (klasycznego) modelu sprawowania władzy jest zatem propozycja modelu państwa otwartego (*performing state*), w którym uwzględnia się aktywną rolę społeczeństwa obywatelskiego. W tym podejściu można wskazać na kształtowanie się demokracji na poziomie horyzontalnych układów współpracy. Owa współpraca obywateli o wolontaryjnym, autonomicznym i samoistnym charakterze z władzami (na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym czy lokalnym) staje się warunkiem *sine qua non* społeczeństwa obywatelskiego. Nie chodzi tutaj jednak o sam fakt czy precedens współpracy, ale o wspólne efekty, jakie można uzyskać, gdyż wspomniana legitymizacja ma obecnie charakter co najmniej dwustronny. Oznacza to, że władze legitymizując społeczeństwo obywatelskie, legitymizują automatycznie siebie. Paradoksalnie nie mamy tu na myśli jedynie faktu społecznej aprobaty działań politycznych, ale przede wszystkim konieczny wkład społeczny (i to z dala od partyjnych kłótni) w debacie nad prawnymi, gospodarczymi, kulturowymi wymiarami decydowania, a może raczej współdecydowania w państwie współczesnym.

Oddajemy do rąk Czytelnika pozycję zatytułowaną: *Inercja czy rozwój dialogu społecznego w Polsce? Generalia i detale*, która w zamyśle ma na celu nie tyle mierzyć się z rosnącymi problemami państwa współczesnego, ile przede wszystkim je dookreślić (doprecyzować). Jest to w zasadzie głos w koniecznej debacie, i to nie tylko w gronie naukowym, ale z uwzględnieniem praktyków. Oznacza to, że powinniśmy mieć świadomość włączania do tej debaty wszystkich obecnych partnerów społecznych.

Książka niniejsza ma zdecydowanie inny charakter niż dotychczasowe publikacje naukowe, co niewątpliwie należy podkreślić, choć nie znajdujemy tu sensu pisania głębszego uzasadnienia. Obok tekstów *stricte* naukowych zgromadzonych w Części I, zatytułowanej: *Dialog społeczny w dyskursie naukowym*; w Części II, nazwanej: *Dialog społeczny w praktyce*, znalazł się pełny zapis z przebiegu I Ogólnopolskiego Kongresu Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego we Wrocławiu, który odbył się 3 czerwca 2011 roku. Poprzedza go tekst Michała Kuszyka (współpraca z Jackiem Sroka), *Jaki dialog, taki Kongres? O*

I Kongresie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, który odzwierciedla atmosferę tego wydarzenia naukowego.

W Części I zamieściliśmy siedem artykułów dobranych w taki sposób, aby ukazać zarówno złożoność i wielowątkowość dzisiejszych przeobrażeń instytucjonalnych, jak i społecznych zachodzących w Polsce. Tekst otwierający, *Deliberacja jako nowa perspektywa współpracy pomiędzy władzą a społeczeństwem*, autorstwa Jacka Sroki jednoznacznie ukierunkowuje całą dyskusję wokół problematyki zaangażowania partnerów społecznych. *Sprawność państwa w obliczu zmian. Polskie tendencje rozwojowe* to kolejny zamieszczony tekst, który wyszedł spod pióra Roberta Wiszniowskiego, i nie ma w tym nic przypadkowego czy nieprzemysłanego, gdyż chodziło o to, aby zwrócić uwagę naszego Czytelnika na fakt koniecznej rewizji poglądów co do roli współczesnego państwa i konieczności dokonywania zmian na wielu jego płaszczyznach, choćby właśnie w zakresie praktyk legislacyjnych, tj. wdrażania systemu *Oceny Skutków Regulacji* (OSR), czy także określenia stopnia wpływu i udziału partnerów społecznych w procesie budowy wspomnianego już państwa sprawnego, otwartego (*performing state*). Marek Wróblewski jest autorem trzeciego artykułu, zatytułowanego: *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce – wybrane aspekty systemowe w perspektywie międzynarodowej*. Gospodarka, a ściślej ujmując kondycja rynkowa, stanowi chyba najlepszy probierz celowości dokonywanych reform państwowych. Należy to szczególnie łączyć z rozwojem państwa, gdyż rynek gospodarczy od razu odpowiada (dowodzi), czy regulacje państwa są inteligentne i perspektywne. Jarosław Kulbat odnosi się w swoim artykule, pt. *Skuteczność dialogu społecznego w perspektywie hipotezy kontaktu między grupami*, do kwestii dotychczas marginalizowanych, jeżeli chodzi o uwzględnianie psychologicznego aspektu dialogu społecznego w sensie komunikacyjnym i interakcyjnym. W artykule zatytułowanym: *Wdrażanie instrumentów dialogu do praktyki instytucjonalnej w kontekście założeń koncepcji governance z perspektywy doświadczeń Rady Działalności Pożytku Publicznego* Aldona Wiktorska-Święcka podejmuje problematykę zastosowania nowych form sterowania i zarządzania rozwojem w obliczu wyzwań globalnej konkurencyjności, czyniąc Radę Działalności Pożytku Publicznego głównym przedmiotem swoich rozważań. Ten celowy zabieg służy przede wszystkim zdefiniowaniu zasad zinstytucjonalizowanego partnerstwa w Polsce, zwłaszcza przy założeniu, że dialog społeczny to warunek *sine qua non* procesów modernizacyjnych we współczesnym państwie demokratycznym. Maciej Olejnik opisuje natomiast i diagnozuje Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych. W owym tekście, zatytułowanym *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych w latach 2001-2011. Funkcjonowanie i analiza skuteczności*, na podstawie zrealizowanych prac, opisu dotychczasowych działań formułuje opinię, że Komisja ta jedynie w pierwszych latach swojej

działalności pełniła funkcję negocjacyjną i aktywnie uczestniczyła w tworzeniu prawa, z czasem zaś jej rola ogranicza się przede wszystkim do wymiany informacji (bądź czasem konsultacji) pomiędzy stronami Komisji. Tego typu konstatacja ma w naszym odczuciu jedną wartość nadrzędną, by nie obawiać się dyskusji o sprawach dotyczących dialogu społecznego, a zatem pytanie zawarte w tytule książki w tym ujęciu należy potraktować nadzwyczaj serio.

Na koniec warto jeszcze przypomnieć, że autorzy reprezentują różne dyscypliny naukowe. Politologiczne, prawne, ekonomiczne i psychologiczne ujęcia rozszerzają pole dyskusji na temat dialogu społecznego. Otóż uprawianie nauki, zwłaszcza zaś tej odnoszącej się do idei i praktyk społeczeństwa obywatelskiego, nie może przecież ograniczać się tylko do jednego konceptualnego wymiaru.

Robert Wiszniowski,

Część I

Dialog społeczny w dyskursie naukowym

Jacek Sroka

Uniwersytet Wrocławski

Deliberacja jako nowa perspektywa współpracy pomiędzy władzą a społeczeństwem¹

Wstęp

Temat artykułu z „deliberacją” w tytule może nie brzmieć przejrzyście, co zapewne nie wzbudza chęci do jego lektury. Może zatem już na początku należałoby sobie zadać pytanie o to, czy w ogóle warto opatrywać teksty podobnymi tytułami. Otóż z pewnością nie warto, chyba że nie ma innego wyjścia. Ale, czy akurat w tym przypadku mamy do czynienia z taką właśnie „sytuacją bez wyjścia”? Niestety tak, już choćby z tego trywialnego powodu, że pojęcie deliberacji jest już dosyć szeroko rozpowszechnione w demokratycznym „pierwszym świecie”, do członkostwa w którym nieustannie przecież aspirujemy. Powinno więc nam, jak się wydaje, także i na tym wymiarze europejskości zależeć. Na tym jednak trudności się nie kończą, nie wystarczy bowiem sama lektura tego czy innych tekstów traktujących o deliberacji, a to przede wszystkim dlatego, że pojęcie to (deliberacja) jest na Zachodzie Europy rozpowszechnione nie tylko za sprawą znacznie większego aniżeli w naszym kraju spopularyzowania teoretycznych dokonań nauk społecznych, ale dzięki żywym praktykom społecznym, politycznym i instytucjonalnym, które rozwijają się tam co najmniej od początku lat 90. Chodzi zatem nie tylko o samą naukę, ale i o praktykowanie – nie należy przy tym jednoznacznie stawiać jednego przed drugim, tj. nauki przed praktykowaniem, warto natomiast wziąć pod uwagę pewną starą prawdę: nie ma dobrej praktyki bez teorii.

Po tych kilku słowach wstępu można, posługując się uproszczeniem, wstępnie skonkludować, że kluczowe tu dla nas pojęcie obco brzmi w polskich uszach. Poza tym, my Polacy, miewamy chyba skłonność do wykoślawiania jego współczesnego znaczenia, już choćby ze względu na odległe wprawdzie, ale nie do końca przecież przebrzmiałe echa wspomnień złotej wolności szlacheckiej. Co zatem począć? Najwyraźniej pozostaje po prostu zacząć od początku, tj. od ustalenia pola znaczeniowego pojęcia deliberacji we współczesnych, europejskich warunkach.

¹ Szerzej nt. problematyki, o której traktuje niniejszy tekst, zob. w: Sroka J., 2009, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wyd. U. Wr., Wrocław.

Czym jest deliberacja?

J. Cohen, którego konkluzje stanowią rdzeń niniejszego tekstu, istotę deliberacji definiuje w zasadzie jednym zdaniem, w którym zarazem uwidacznia się podejście proceduralne. Uznaje mianowicie, że deliberacja to publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami dyskutowanych kwestii [Cohen, 1997, s. 75, 76]. Narzędziem, którego używają komunikujące się ze sobą strony, jest perswazja, a istotą rozumianej w ten sposób deliberacji jest dążenie do osiągnięcia konsensusu w dyskutowanych sprawach. Widać zatem, że odniesienie interesującego nas pojęcia nie będzie możliwe w stosunku do *każdego* rodzaju dyskusji czy debaty, gdyż w wielu z nich stosowane są z zamysłem strategię konfrontacyjnie („siłowe”), manipulacja i/lub utajnianie całości lub części obrad. Deliberację charakteryzuje zatem: (1) perswazyjny sposób doboru argumentów, (2) dążenie do osiągnięcia konsensusu oraz (3) publiczny charakter dyskursu. Są to, warto podkreślić, jej cechy niezbywalne. Nie wystarczy zatem bardzo chcieć – dajmy na to – mieć opinię otwartego na deliberację lidera, który jednak, ze względu na rozmaite obiektywne ograniczenia środowiska „zawiesza na kołku” deliberacyjną praktykę i – nadal rzecz jasna pozostając w głębi serca na deliberację otwartym – bez większego zażenowania sięga po strategię konfrontacyjną oraz manipulację. Taka sytuacja dyskwalifikuje naszego przykładowego lidera w zakresie, który nas interesuje, o czym zresztą zawsze warto w konkretnych przypadkach w otwarty sposób mówić. Deliberacja zatem to nie tylko, a nawet nie przede wszystkim idea odzwierciedlona jakimś modelowym (teoretycznym) deliberowaniem, ale deliberacyjna praktyka, która wymaga przygotowania merytorycznego i dobrej woli oraz czasu i cierpliwości. Dlatego też uściśleniu ogólnej interpretacji pojęcia deliberacji służy odniesienie się do jej praktycznego procedowania, w jaki sposób skutecznie deliberować. W tym kontekście można wskazać na siedem postulatów nawiązujących do pożądaných cech samej metody deliberowania, czyli procedur deliberacyjnych [Dryzek, 2002; Habermas, 2005, s. 324, 325].

(1) Punktem wyjścia jest (na pozór) oczywisty postulat J. Cohena głoszący, iż deliberacja ma charakter argumentatywny. Wymusza on na deliberujących wymianę wspartych argumentami propozycji, a następnie krytyczne ich rozpatrywanie oraz odnoszenie się do nich w toku kontrargumentacji, bądź też uznanie argumentów za trafne i uwzględnienie ich we własnych konstrukcjach pojęciowych oraz strukturach perswazji. Trudno jednak sobie wyobrazić, by postulat ten zmierzał do ustanowienia debaty „tylko i wyłącznie” *stricte* rzeczowej, tzn. zupełnie pozbawionej figur retorycznych i rozmaitych zabarwień, gdyż taka byłaby płaska, nieprzekonująca i nudna. Unikanie za wszelką cenę retoryki, czy – mó-

wiąc najogólniej – emocjonalnej stylizacji wypowiedzi, jawi się więc jako działanie absurdalne i w praktyce skazane na niepowodzenie. Porzucając zatem od razu taki niedorzeczny pomysł, należałoby raczej dołożyć starań, aby powodowane retoryką sądy o zabarwieniu emocjonalnym były następnie poddawane racjonalnym ocenom. Te zaś byłyby możliwe wówczas, gdy nie tylko opadłby poziom emocjonalnego zaangażowania stron, ale i zbliżyłyby się do siebie „języki”, którymi posługują się deliberujący. Wypracowanie wspólnego „języka deliberacji” samo w sobie powinno być zatem postrzegane jako pierwszy pozytywny efekt debaty, który umożliwia partnerom wyraźniejsze dostrzeżenie konturów dobra wspólnego.

(2) W deliberacyjnych debatach niedopuszczalne jest stosowanie reguł skutkujących „kneblowaniem” jakichkolwiek poglądów (tzw. *gag rules*) [zob. Holmes, 1998]. Debata powinny mieć charakter w pełni inkluzywny, a zarazem możliwie upubliczniony, jeśli zaś nadmierne upublicznienie nie jest możliwe bądź jest niewskazane (np. ze względu na wspólne bezpieczeństwo), powinny być one przynajmniej prowadzone w sposób przejrzysty dla wszystkich zaangażowanych w taki węższy krąg deliberacji stron. Docelowo jednak każde stanowisko, choćby wydawało się ono komuś nawet najbardziej „nie na miejscu”, powinno być wyrażone w debacie. Według J. Dryzka to włączanie dotyczy także poglądów ekstremalnych – żadnego z nich nie powinno się *ex definitione* wykluczać. Należy je natomiast poddawać proceduralnej „obróbce”, która uchroni wspólnotę przed niepożądanymi skutkami ich głoszenia, np. przed ewentualnością przedostania się pewnych treści do systemu edukacyjnego. Otwartość na debatę, również wokół tego rodzaju poglądów, to jedyna droga, aby zapobiec sytuacji, w której deliberacja byłaby uprawiana jedynie w ekskluzywnych „dyskusyjnych klubach dżentelmenów”, co w sposób oczywisty zaprzeczałoby idei deliberacyjnej odmiany demokracji mającej – jak się rzekło – charakter włączający możliwie „wszystkich” do debaty [Dryzek, 2002, s. 168, 169]. Należy też jednak stale pamiętać o korespondujących z omawianym problemem zagrożeniach. Mowa o nich poniżej.

(3) Debata powinny być wolne od przymusów zewnętrznych. Ich uczestnicy są wobec otoczenia suwerenni w tym sensie, że wiążą ich „jedynie” założenia komunikacyjne (głównie o charakterze instytucjonalno-organizacyjnym, tj. dotyczące instytucjonalnego osadzenia oraz organizacji obrad), a także proceduralne reguły argumentowania. Założenia komunikacyjne wynikają jednak z kontekstów normatywnych i mogą wiązać się nawet w sposób nadmierny, np. wówczas, gdy wspierają je wyrosłe na tradycji instytucje [Habermas, 1999, s. 559]. Przykładów takich sztywnych ram, drastycznie ograniczających możliwości komunikacji dostarczają choćby studia indologiczne, których przedmiotem są relacje pomiędzy kastami społecznymi na półwyspie Indyjskim [zob. np. Béteille, 2004]. W ta-

kich przypadkach w zasadzie każdy rodzaj komunikacji, za sprawą swych wewnętrznych, kulturowych założeń, będzie automatycznie podporządkowany mechanizmom kastowego wykluczenia i będzie oczywiście daleki od deliberacji. Podobnie, choć już w mniej jednoznaczny sposób, rzecz się może mieć w przypadku istnienia ugruntowanych uprzedzeń rasowych [por. Dumont, 2004]. Przywołując cytowane wcześniej uwagi Dryzka dotyczące potrzeby dopuszczania do głosu nawet skrajnych poglądów, warto zauważyć, że otwarcie deliberacji na rozmaite ekstremizmy może się okazać groźne, zwłaszcza gdy były one lub są nadal przedmiotem – nazwijmy to tak – obligatoryjnego konsensusu wyrażonego przez określone instytucje kulturowe (jak np. małżeństwo). Nawet wówczas, gdy konsensus ten przybierał z pozoru bardziej miękką postać i polegał na nałożeniu tabu na określone tematy, będące tym samym *outside the game of honor*, choć jednocześnie są one przecież niemal stale wyczuwalne w tle określonych debat. Przykładem mógłby tu być problem pozostałości segregacji rasowej w USA, którego poruszanie wciąż bywa politycznie niepoprawne. Poszukując zaś polskich przykładów można choćby wskazać na mit uprzywilejowanej pozycji gospodarczej przedstawicieli niektórych mniejszości narodowych. Stanowił on przedmiot rozmaitych, rzekomo sensacyjnych nowin, które rozprzestrzeniały się zwłaszcza na przełomie lat 80. i 90. Mit ten był narzędziem niewyszukanych ataków politycznych publikowanych w pismach o takiej czy innej reputacji lub rozprzestrzenianych przez podobne rozgłoszenie radiowe. Towarzyszył on wreszcie niektórym akcjom strajkowym, zwłaszcza organizowanym w pierwszej połowie lat 90.

Przytoczone tu, bliskie polskim realiom przykłady mają w zamyśle autora pokazać, że niezależnie od tego, w jakim stopniu podobne kwestie są „wyssane z palca”, ze strony konstytuujących je, nawet pozornie przebrzmiałych, tkwiących w kulturze kontekstów normatywnych (również tych ksenofobicznych) mogą pojawiać się silne zagrożenia dla deliberacji. Ich inkluzja potencjalnie może więc oznaczać włączenie elementu mniej lub bardziej trwale destabilizującego deliberację. Zdecydowanie już lepsze jest jednak to aniżeli wykluczanie podobnych kwestii spod obrad oraz próby niedostrzegania istotnych przecież głosów zacerpniętych z życia, jakkolwiek odpychający by się nam taki głos wydawał. Praktyka wykluczania politycznie niepoprawnych opinii bynajmniej nie wiedzie do wypracowania wspólnotowego języka deliberacji, lecz w istotnej mierze będzie polegać na dorabianiu ideologii (czy uprawianiu derywacji, używając socjologicznego języka Vilfredo Pareto) uzasadniających dokonujące się wykluczenie z określonego grona (współ)decydującego tych ludzi, którzy z przyczyn, na jakie się przy tego rodzaju okazjach wskazuje, nie powinni się w nim znajdować. Pojawia się jednak pytanie, co począć ze wspomnianym zagrożeniem dla deliberacji w postaci destabilizujących ją głosów ekstremalnych? Pozostaje tu stwierdzenie, że odpowiedzi (niełatwej niestety) powinny dostarczać proce-

duralne reguły argumentowania. Środkami prawno-administracyjnymi należy starać się w taki sposób ukształtować nurt debat, aby dostarczały one bodźców konsolidujących, a nie destabilizujących system polityczny. To właśnie proceduralne reguły argumentowania, odnoszące się do standardów logicznego wnioskowania, mogą pomóc w „oczyszczaniu” naznaczonych ekstremizmami sądów wyprowadzanych drogą wnioskowania praktycznego, które – nieco tylko rzecz upraszczając – można uznać za synonimiczne z wnioskowaniem zdroworozsądkowym. To ostatnie z kolei (tj. wnioskowanie zdroworozsądkowe) bywa niekiedy w różny sposób „niepoprawne”, np. w wyniku pojawiających się w nim wątków ksenofobicznych. I nie chodzi tu o to, aby taką ludową wręcz niepoprawność w jakiś sposób eliminować, lecz aby (jeśli już) wypowiedzi formułowane w jej duchu poddawane były rygoryzmowi równemu z tym, z którym w takiej sytuacji bylibyśmy skłonni traktować każdą inną wypowiedź zawierającą wyraźniejszy ładunek emocjonalny oraz oceniający.

(4) Debaty są wolne od przymusów wewnętrznych, które mogłyby naruszać równą pozycję uczestników. W interpretacji Habermasa czwarty z postulatów Cohena oznacza, że każdy ma te same szanse bycia wysłuchanym, wnoszenia tematów, krytykowania itp., a „stanowiska na tak lub nie motywowane są jedynie przez wolny od przymusu przymus lepszego argumentu” (Habermas, 2005, s. 324). Na pierwszy rzut oka postulat ten wydaje się klarowny, nawet gdy uwzględnimy deformujący wpływ retoryki lub przedpolitycznych postaw i preferencji, które – jak się rzekło – warunkują przetargową pozycję poszczególnych stron i które wielu z nas przecież zwykle przejawia. Na tym jednak nie koniec, jeśli zgodzimy się z poglądem (który dość łatwo zaakceptować), że podczas deliberacji ludzie mogą szybko się od siebie uczyć, wówczas nie sposób zauważyć, że podczas takich obrad dochodzić będzie do stopniowego zastępowania „jednostkowej” racjonalności *a priori* – zakorzenionej w specyficznym „języku” (*episteme*) środowiska, z jakiego wywodzi się aktor – „kolektywną” racjonalnością *a posteriori*, stanowiącą efekt wzajemnego dostosowywania się aktorów wypracowujących w czasie debaty elementy swoistego „metajęzyka”, w którym zaczyna być opisywane dobro wspólne interpretowane jako wartość nadrzędna wobec interesów partykularnych. Nie oznacza to oczywiście, że interesy partykularne (grupowe) zanikają lub nie powinny być uwzględniane, ale że ramę ich interpretacji stanowi dobro wspólne pojmowane w kategoriach służących porozumieniu, które udało się wypracować podczas obrad. Stanowiska uczestników deliberacji będą zatem motywowane nie tylko lepszym argumentem, ale również wytworzoną w deliberującym gremium logiką przejawiającą się we wspólnie już podzielanych opiniach na tematy leżące w kręgu znaczeń diskutowanych kwestii. Powstała w ten sposób logika oraz właściwy dla niej wspólny język działałyby także jak swoisty filtr, tzn. akceptowane byłyby wypowiedzi postrzegane jako zgodne z ustalonym rozumieniem dobra wspólnego. Z kolei wypowiedzi

uznawane za wiarygodne przyczyniałyby się do utrwalania zaufania. Przy okazji warto zwrócić uwagę na informację cenną dla niektórych liderów, a mianowicie że operowanie takim wspólnym kodem ułatwiałoby także wybór kryteriów sukcesu, o których wspomina G. Majone, stwierdzając za G. Vickersem (1965), że okazują się one kluczowe zwłaszcza wówczas, gdy oczekiwania obywateli rosną, lecz zarazem nie ma pewności co do tego – czy w ogóle, a jeśli już, to jak oraz ewentualnie przez kogo – poszczególne z nich mogłyby zostać spełnione [Majone G., 2004, s. 263]. Ujmując rzecz jeszcze inaczej, można powiedzieć, że kolektywna racjonalność *a posteriori*, warunkująca przyjmowanie bądź odrzucanie argumentów, mieści się obszarze wnioskowania praktycznego, a to z kolei wykracza poza standardy logicznego wnioskowania (w uproszczeniu logiki formalnej). „W przeciwieństwie do standardów logicznego wnioskowania wnioskowanie praktyczne prowadzi do konkluzji, których nie jesteśmy całkowicie pewni, jeśli bierzemy pod uwagę inne informacje, co do których z kolei mamy większą pewność”. Zatem „argumenty praktyczne nigdy nie są pewne, a rzadko – o ile w ogóle – są dedukcyjne czy analityczne” [Dunn, 1994, s. 4]. Nie sposób wreszcie przeoczyć dobrze udokumentowanego wpływu, jaki na poglądy, a co za tym idzie na sposoby argumentacji, wywierają aktualnie dominujące społeczne wyobrażenia określonych wartości, a także oddziaływania dominujących idei oraz funkcjonujących instytucji politycznych [zob. np. Parkinson, 2004].

Reasumując, warto poprzestać na oryginalnym sformułowaniu Cohena, który – przypomnijmy – lakonicznie stwierdza, że debaty są wolne od przymusów wewnętrznych mogących naruszać równą *pozycję* uczestników. W polskiej dialogowej praktyce (jeśli rzecz jasna w ogóle zajdzie taka potrzeba) to ostatnie zdanie lepiej rozumieć najprościej, tj. poprzez pryzmat regulaminowych procedur wewnętrznych, a nie jakichś mniej lub bardziej określonych „przymusów” oraz „sił” oddziaływań argumentów. Zatem równa pozycja uczestników deliberacji jest regulaminowo określona, wraz z możliwością podejmowania działań zgodnych z procedurą (posiadania rzeczywistej „zdolności procesowej”), w tym m.in. zgłaszania wniosków formalnych. Warto zarazem dodać, że równa pozycja uczestników wynika z reguły wzajemności. Reguła ta zwykle przecież nie będzie drobiazgowo ujmowana proceduralnie, ale trzeba pamiętać, że mimo to silnie wiąże deliberacyjną praktykę. Mając ją na uwadze każdy uczestnik deliberacji musi m.in. wziąć pod uwagę potencjalną ewentualność odwzajemnienia wszelkich działań prowadzących choćby do znikomych zakłóceń w symetrii pozycji, co z pewnością ma charakter dyscyplinujący zarówno same obrady, jak i szersze relacje uczestników deliberacji.

(5) Debaty zmierzają do racjonalnie motywowanej zgody i w zasadzie mogą być bez ograniczeń kontynuowane bądź wznawiane w każdym momencie. Kiedyś jednak muszą się konkluzywnie skończyć. Dlatego w ferowaniu ostatecznych rozstrzygnięć dopuszczalne

jest stosowanie reguły większości, która w praktyce oznacza głosowanie. Realizacja tego postulatu ma jednak również istotne ograniczenia. Nie każdy bowiem moment będzie dla deliberacji dobry i nawet odwołanie się do głosowania niewiele wówczas pomoże. Można nawet powiedzieć, że w niektórych okresach, np. przed wyborami, próby deliberowania mogą być już nawet dla samej idei deliberacji zdecydowanie niekorzystne. Dodatkowych kilku słów komentarza wymaga również postulat możliwości korzystania z narzędzia w postaci głosowania większościowego. Otóż, jego wykorzystanie należałoby postrzegać jako zdecydowaną ostateczność, gdyż jak wiadomo mechanizm ten sprzyja budowaniu koalicji, które mogą być przecież konstruowane zarówno dla dobra wspólnego, jak i przeciw interesom jakiejś mniejszości, a to już zdecydowanie wykracza poza dobro wspólne, ale i poza samą ideę deliberacji. Wadą głosowania większościowego jest również konfrontacja poglądów, która przyczynia się do pojawiania się i utrwalania skłonności do postrzegania sytuacji, w jakiej znalazły się strony w kategoriach zwycięzca-przegrany, zaś przewaga deliberacji tkwi jak już wiadomo w budowaniu zaufania oraz kreowaniu u aktorów poczucia uczestnictwa w sytuacji typu *win-win*, gdzie „nie ma” przegranych aktorów, są natomiast wspólnie przegrane sytuacje i zaprzepaszczone szanse. Rzecz jasna stan rzeczy bliski tej idealizacji będzie występował stosunkowo rzadko, zwłaszcza w naszej części Europy. Jeśli jednak już zdecydowalibyśmy się obrać podobny kurs, wówczas mając choćby na uwadze ochronę dobra wyższego w postaci samej koncepcji deliberacji należałoby w jak największym zakresie stosować perswazyjne metody dochodzenia do decyzji, unikać zaś metod większościowych, a więc głosowania.

(6) Deliberacja dotyczy tych problemów, które można uregulować w równym interesie wszystkich. Szczególnie istotne są kwestie nierównego podziału zasobów, od których zależy spełnienie postulatów równego dostępu do mechanizmów komunikacji społecznej i politycznej, np. (*de facto*, a nie jedynie *de iure*, jak np. w przypadku argumentacji wskazujących na rzekome konstytucyjne gwarancje poszczególnych uprawnień, które w rzeczywistości nie są zapewniane na poziomie praktycznym), nierównego dostępu do edukacji, informacji czy nierównych możliwości działania politycznego. Postulatu tego nie powinno się odczytywać jako zalecenia ograniczenia deliberacji wyłącznie do kwestii publicznych, tj. dotyczących koniecznie wszystkich członków wspólnoty, przy automatycznym wyłączeniu wszystkiego, co partykularne, indywidualne i prywatne. W społeczeństwach ponowoczesnych nierówny dostęp do zasobów warunkujących uczestniczenie w komunikacji ma bowiem coraz częściej charakter rozproszony. Może on wprawdzie nie dotyczyć *wszystkich*, tj. całych kategorii społecznych, ale pojawiać się na różnych poziomach stratyfikacji społecznej, obarczając swym oddziaływaniem poszczególne jednostki. W tym sensie to, co prywatne, siłą rzeczy jak najbardziej będzie również przedmiotem deliberacji. Przy okazji,

abstrahując od pojawiających się w tych obszarach wyraźnych niespójności, warto zauważyć, że na taką właśnie sytuację wskazuje wiele sugestii z kręgu studiów *queer* oraz feminizmu politycznego. Wracając jednak do głównego wątku, postulat objęcia deliberacją problemów, które można uregulować w równym interesie wszystkich, w sposób oczywisty wskazuje na pewną regułę priorytetu. Chodzi tu mianowicie o to, że równość regulacji ma charakter ogólny i odnosi się to zarówno do ograniczania dostępu do jakiegoś dobra lub określonych możliwości, jak też ich udostępniania. Słowem, jeśli w demokracji dochodzi do jakiegoś wykluczenia, jeśli odmawia się obywatelom czegoś, to konsekwentnie *wszystkim*, i odnosi się to również (jeśli nie głównie) do codziennych praktyk, a nie jedynie do, tyleż niekiedy znacznych, co i nierealnych zapisów generalnych (w tym np. niektórych zapisów konstytucyjnych).

Co więcej, jeśli już decydujemy się na wspomniane wykluczenie, odmowę dostępu do jakiegoś dobra lub możliwości działania, wówczas, ograniczając w ten sposób wolność *wszystkich*, powinniśmy mieć na uwadze dobro tych, którzy są w stosunkowo najgorszym położeniu, a więc tych, którzy są faktycznie pokrzywdzeni już wcześniej - wtedy, gdy formalnie obowiązują wspomniane, zapisy generalne. Złożonej argumentacji wspierającej ten sąd dostarcza interpretacja J. Rawlsa, jednego z najbardziej wpływowych współczesnych komentatorów zasad demokracji liberalnej [zob. np. Rawls, 1995]. Autor ten zauważa zarazem, że każde wykluczenie powinno być również poprzedzone rzetelną, rzeczywistą debatą, a nie „papierową”, tzn. polegającą na „odfajkowaniu” konsultacji, którego zasadniczym elementem bywa długa lista mailingowa lub lista obecności, która ma obrazować „demokratyczność” rzekomo przeprowadzonej debaty. Wynikiem wspomnianej rzetelnej debaty, której przedmiotem jest jakaś forma ograniczenia dostępu do zasobów lub możliwości działania, powinna być (niezmanipulowana) zmiana poglądów i postaw, o czym nieco szerzej powiemy w kolejnym punkcie.

(7) Podczas debat dochodzi do stałej interpretacji oraz reinterpretacji potrzeb oraz zmian przedpolitycznych postaw i preferencji jej uczestników. Wbrew ewentualnemu wrażeniu w żaden sposób nie świadczy to o jakiejś labilności opinii, czy chwiejności postaw uczestników deliberacji, ale wynika z permanentnej przecież, w rozwijających się społecznościach ludzkich, potrzeby dostosowywania treści wzajemnych komunikatów do tego, w jaki konkretny sposób mają się w danej chwili jej sprawy publiczne. J. Habermas, komentując ostatni postulat J. Cohena dodaje, że „siła argumentów zdolna osiągnąć konsens nie opiera się przy tym na jakimś konsensie co do wartości, uprzednio wytworzonym na podstawie wspólnych tradycji i form życia” [Habermas, 2005, s. 325]. Warto poświęcić temu zagadnieniu parę słów: otóż, mając w pamięci *Teorię demokracji*, klasyczne dzieło G. Sartoriego, trudno się z tym poglądem zgodzić [zob. Sartori, 1994]. Po pierwsze, kon-

sens co do wartości ma zawsze charakter konkretny, a nie jak w cytowanym wyżej zdaniu - „jakiś”. Stanowi on bowiem o katalogu kluczowych, akceptowanych wartości, które przesadzają o politycznych ścieżkach wspólnot społecznych – ścieżkach autorytarnych, demokratycznych lub w pewnym sensie „nijakich”, hybrydowych (jak np. skonsolidowany postkomunizm), mówiąc w największym uproszczeniu. Po drugie, konsens co do wartości faktycznie umożliwia podjęcie *jakiegokolwiek* argumentacji politycznej, zwłaszcza zaś argumentacji skutecznej. I odwrotnie, brak zgody co do katalogu podstawowych wartości uniemożliwia nie tylko argumentację, ale rzeczywiście blokuje komunikację i uniemożliwia rozwój poczucia politycznej wspólnoty (obywatelskości). Idąc o krok dalej, można wręcz powiedzieć, że z konsensu do wartości faktycznie wyrasta obywatelskość, a jej praktykowanie znajduje swój zaawansowany wyraz w ukonstytuowaniu, w ramach danej wspólnoty politycznej, procedur deliberacyjnych zbudowanych wedle przedstawianych w niniejszym tekście postulatów.

W kontekście uwag Habermasa odnoszących się do siły argumentów pojawia się jeszcze jedna wątpliwość. Dotyczy ona wspomnianej wcześniej logiki praktycznej oraz praktycznych argumentów. Problem ten jest ważny, gdyż mówimy tu argumentach kluczowych, które mają się przyczyniać do (re)interpretacji potrzeb, a także przeobrażeń przedpolitycznych postaw i preferencji. Biorąc to pod uwagę, rozsądnie byłoby spytać o kryteria służące do oceny wiarygodności tychże argumentów. W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie pomocna jest propozycja W. Dunna [Dunn, 1994, s. 7, 8]. Autor ten proponuje wykorzystanie pięciu kryteriów, które – jak się wstępnie wydaje – można uznać za wystarczające do sformułowania oceny argumentacji praktycznej. Warto zarazem zaznaczyć, że kryteria pomagają sformułować ocenę w odniesieniu do pewnego wzorca, odnoszą się zatem do stanu idealnego, od którego realne dyskusje mogą się znacznie oddalać. Wspomniane kryteria to: całościowość, zgodność, spójność, funkcjonalne uporządkowanie, funkcjonalna prostota oraz – *last but not least* minimalna wzajemna sympatia deliberujących. Każde z tych kryteriów zostanie poniżej pokrótce omówione.

(A) Całościowość oznacza, że poszczególne elementy perswazyjnego wyводу powinny stanowić całość. Innymi słowy, całościowa, a tym samym w pełni wiarygodna argumentacja powinna zawierać wszystkie konkurencyjne wyjaśnienia konkretnego stanu rzeczy.

(B) Zgodność – elementy wyводу powinny być wewnętrznie zgodne. Przykładowo, argumentacja na rzecz słuszności jakiegoś działania publicznego powinna zawierać niekolidujące ze sobą hipotezy etyczne.

(C) Spójność – elementy wyводу powinny być powiązane na poziomie operacyjnym. Argument jest wiarygodny w takim stopniu, w jakim powiązane są ze sobą odpowie-

dzi na pytania odnoszące się do charakterystyki określonego problemu. Brak tych powiązań zaburza argumentację i czyni wypowiedź niespójną, a w konsekwencji nieczytelną.

(D) Funkcjonalne uporządkowanie – elementy wywodu powinny korespondować ze wzorem lub też stylizacją, która strukturyzuje daną wypowiedź. Jeśli np. całość argumentacji odwołuje się do danych statystycznych, wówczas jej wiarygodność zależy od takiego ułożenia jej poszczególnych elementów, by były funkcjonalnie uporządkowane, tzn. nie kłóciły się z ogólną wiedzą na temat statystyki.

(E) Funkcjonalna prostota, oszczędność oraz skuteczność – elementy wywodu powinny być ułożone w możliwie prosty i oszczędny sposób, a zarazem tak, aby możliwe było skuteczne osiągnięcie celów argumentacji. W takim samym stopniu chodzi tu o przejrzystość wykorzystywanych pojęć, stosowanie zrozumiałych modeli działania publicznego oraz wykorzystanie narzędzi ułatwiających zrozumienie, np. wizualizacji. Przykładów stanowiących zaprzeczenie tego kryterium dostarczają przede wszystkim wielogodzinne „tyrady” rozmaitej proveniencji autokratów (np. słynącego w wielogodzinnych „wywodów” Fidela Castro). Nie brak ich jednak również w rodzimej, politycznej czy organizacyjnej codzienności.

Podsumowując ostatni wątek powiemy, że argumenty zbudowane w sposób zgodny z kryteriami wyszczególnionymi przez Dunna można uznać za idealnie spójne i mające potencjalnie największą moc (re)interpretacji potrzeb oraz dokonywania zmian w postawach i preferencjach deliberujących stron. Jak już jednak wspomnieliśmy, w rzeczywistości podobna argumentacja może jednak pojawiać się rzadko lub w niektórych społecznościach zgoła nigdy. Niespójność wywodu praktycznego nie musi zarazem wynikać z wyrachowania lub lekceważenia partnerów, lecz z ludzkich słabości, pospolitych błędów czy dominujących wzorów wypowiedzi, które w określonych warunkach, np. dominującej nieufności i zawiści, mogą wykoślawiać praktycznie każdą próbę porozumienia. (W tym kontekście mocno tu brzmią słowa zaczerpnięte z *Diagnozy społecznej 2011*, gdzie w odniesieniu do współczesnej Polski konstatuje się wprost: *żyjemy ciągle w kulturze zawiści i nieufności. Nie wyruszyliśmy jeszcze w drogę ku społeczeństwu obywatelskiemu. Ale rozwijamy się, i to w całkiem niezłym tempie, nawet w okresie światowego kryzysu, tyle że w ostatnich latach dużo szybciej indywidualnie niż zespołowo*) [Czapiński 2011, s. 253]. Te „ślepe tropy” w sposób powszedni wkradają się do rozmaitych linii argumentacji i niekiedy wręcz nic nie wskazuje na to, aby dyskusja mogła się od nich kiedykolwiek uwolnić. Co więcej, „bieżący” charakter deliberacji, która zawsze odnosi się do najbardziej aktualnych problemów i potrzeb oraz związana z tym faktem potrzeba improwizacji narażają deliberację w jeszcze większym zakresie, niż początkowo mogłoby się wydawać, na wskazane zagrożenia. Przecież podczas wielu dyskusji, które rozpoczyna się i próbuje prowadzić w

duchu porozumienia, okazuje się, że strony dyskusji, z jakiegoś powiedzmy prozaicznego powodu (np. zmęczenia, zniecierpliwienia, błędnych skojarzeń), zaczynają uprawiać rozmaite demagogie, będące w istocie kalkami wzorów wypowiedzi, które utrwaliły się w określonych środowiskach.

Jeżeli na podstawie powyższych uwag uznalibyśmy, że niedomagania argumentacji są nieuniknione, a tak najpewniej jest, wówczas należałoby uzupełnić podaną wyżej listę kryteriów argumentacji praktycznej o jeszcze jeden postulat:

(F) Minimalna wzajemna sympatia deliberujących. Pozornie może się on wydać błahy i nie mniej wyidealizowany, niż pozostałe pięć kryteriów W. Dunna. Uwzględniając jednak fakt, że sympatia wiąże się z załączkowym przynajmniej zaufaniem, możemy uznać, że może się ona przyczyniać do spajania porwanych linii argumentacyjnych, łączenia wątków oraz wyjaśniania niedomówień. Wydaje się nawet, że bez osiągnięcia pewnego minimalnego poziomu wzajemnej sympatii skuteczna deliberacja jest po prostu niemożliwa.

Zakończenie

Wskazane w niniejszej części opracowania postulaty dotyczące zasad idealnej procedury deliberacyjnej z pewnością nie wyczerpują dyskusji na ten temat. Dają jednak możliwość uchwycenia jej zasadniczych wątków, co już samo w sobie wydaje się korzystne, zwłaszcza że współczesne trajektorie rozwojowe polityki deliberacyjnej zdają się zmierzać w kierunku coraz większego wykorzystania sieci politycznych [zob. np. Sroka, 2004; Błaszczak, Sroka, 2006]. Już z samej definicji – w słabiej ustrukturyzowanych środowiskach sieciowych zagadnieniem kluczowym jest prowadzenie dyskursu uzasadniającego (legitymizującego) udział poszczególnych aktorów w wypracowywaniu decyzji oraz poszukiwaniu i utrwalaniu określonych sposobów myślenia. Wymaga to permanentnego, wielopasmowego zestrzajania „demokratycznego kształtowania woli z nieformalnym kształtowaniem opinii” [Habermas, 2005, s. 328]. W działaniu takim niezbędne są:

- praktyczna (tj. dostosowana, przynajmniej w sposób minimalny do aktualnych warunkowań) *neutralność* ośrodków władzy,
- *inkluzywność* oznaczająca możliwie szeroki dostęp zainteresowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego do deliberacyjnych sieci,
- *decyzyjność*, bez której deliberujące w sieci gremium dość szybko się „rozplynie”,
- budująca zaufanie *wzajemność*, oznaczająca nie tylko równy dostęp do głosu, ale i wymianę oraz ekwiwalencję zaangażowanych zasobów.

Należy zatem pamiętać o wspomnianych na początku niniejszego tekstu odmiennościach wynikających z problemu skali deliberacji. Deliberacja może być inicjowana za-

równy w wymiarze szerszym, „idąc na wskroś” społecznych stratyfikacji, organizacyjnych struktur oraz politycznych afiliacji, jak i dla potrzeb konkretnych decyzji, np. odnoszących się do problemów pojedynczego środowiska zawodowego lub związanych z konfliktami przemysłowymi, ochroną środowiska, pomocą społeczną, czy opieką zdrowotną [por. Sroka, 2007, s. 44-50]. Oba warianty deliberacji stanowią zaś składowe tzw. rządy wielopasmowe (*governance*), które samo w sobie jest wystarczająco ważne, aby poświęcić mu odrębny tekst.

Literatura

- Béteille A., 2004, *Rasa, kasta i pleć kulturowa*, tłum. E. Dżurak, (w:) M. Kempny, E. Nowicka (red.), *Badanie kultury. Elementy teorii antropologicznej. Kontynuacje*, PWN, Warszawa.
- Błaszczak M., Sroka J. (red.), 2006, *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Cohen J., 1997, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, (w:) A. Hamlin, B. Pettit (red.), *The Good Polity*, Basil Blackwell, Oxford.
- Czapiński J., 2011, *Podsumowanie*, (w:) Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Dryzek J.S., 2002, *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford University Press, Oxford.
- Dumont L., 2004, *Homo hierarchicus: Kasta, rasizm i „stratyfikacja”*, tłum. E. Dżurak, (w:) M. Kempny, E. Nowicka (red.), *Badanie kultury. Elementy teorii antropologicznej. Kontynuacje*, PWN, Warszawa.
- Dunn W.N., 1994, *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice Hall, New Jersey.
- Habermas J., 1999, *Teoria działania komunikacyjnego*, tom 1, tłum. A.M. Kaniowski, PWN, Warszawa.
- Habermas J., 2005, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, Robert Marszałek, Scholar, Warszawa.
- Holmes S., 1988, *Gag Rules or the Politics of Omission*, (w:) J. Elster, R. Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*, University of Chicago Press, Chicago.

- Majone G., 2004, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, tłum. D. Sielski, Scholar, Warszawa.
- Rawls J., 1995, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, PWN, Warszawa.
- Sartori G., 1994, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, PWN, Warszawa.
- Sroka J., 2004, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wyd. U. Wr., Wrocław.
- Sroka J., 2007, *Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym*, (w:) R. Towalski (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sroka J., 2009, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wyd. U. Wr., Wrocław.
- Vickers G., 1965, *The Art of Judgement*, Chapman and Hall, London.

Robert Wiszniowski

Uniwersytet Wrocławski

Sprawność państwa w obliczu zmian. Polskie tendencje rozwojowe

Tytuł sugeruje, że treść tego artykułu ograniczy się jedynie do analizy warstwy specyfiki legislacyjnej w Polsce, co do końca nie jest tak jednoznaczne, aczkolwiek dość często sprawność państwa ocenia się właśnie na tym poziomie. Idea sprawności państwa nie dotyczy jednak wyłącznie diagnozy stanu regulacji prawnych. Allen Schick [2008, s. 23], profesor w Szkole Spraw Publicznych Uniwersytetu Stanu Maryland, wskazuje, że o sprawności decyduje dynamiczne i stałe adaptowanie się państwa do zmiennych warunków i możliwości (tzw. *performing state*). Funkcja adaptacyjna państwa jest tutaj rozumiana w kategoriach umiejętności diagnozowania potrzeb społecznych i ich zaspakajania, zwłaszcza w wymiarze racjonalnego i pragmatycznego zarządzania, np. w obszarze finansów publicznych. Oznacza to, że sprawność w zarządzaniu państwem nie zależy już obecnie od automatycznego i dotychczas sprawdzonego (tradycyjnego) modelu wykonywania zadań, lecz od sieciowego współdziałania, kooperacji i elastyczności. Jest to wynikiem nakładania się wielu zmiennych (również tych o charakterze koniunkturalnym, nieprzewidywalnym). Niejednokrotnie nawet ujawniają się one dopiero *post factum*, czego dowodem jest m.in. narastająca liczba pomyłek i popełnianych błędów, jeżeli chodzi o nietrwałość regulacji prawnych. Otóż, w statystykach Trybunału Konstytucyjnego rejestruje się, poczynawszy do 1998 r. tendencję wzrostową wpływu spraw (skarg konstytucyjnych i wniosków), co z jednej strony może świadczyć o zaistnieniu błędu legislacyjnego, ale z drugiej o wzroście natężenia w produkowaniu regulacji prawnych¹.

Rozważania na temat sprawności państwa należy rozpocząć zatem nie tyle od dyskusji nad polską praktyką legislacyjną (zostanie to opisane w dalszej części niniejszego artykułu), ale – co ważniejsze – nad nowym podejściem do roli państwa w złożonych krajowych uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i politycznych. Niebagatelne znaczenie ma też presja środowiska międzynarodowego, w tym ze strony instytucji Unii Europejskiej, Rady Europy czy też z punktu widzenia światowych tendencji przeobrażeń.

¹ Przykładowo, liczba spraw, która wpłynęła ogółem do Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r. wyniosła łącznie 237 (w tym 196 spraw podlegających rozpoznaniu wstępnemu), zaś w 2010 r. było ich już 455 (w tym 391 do rozpoznania) (zob. www.trybunal.gov.pl/Statys/ds.pdf, *Dynamika liczby spraw w Trybunale Konstytucyjnym w latach 1998-2010*, s. 1).

W tym węzłowym układzie istniejących zależności dyskusja publiczna nad stanem rozwoju państwa jest w zasadzie koniecznością. Wynika to nie tylko z narastającego tempa zmian, mnogości niezbędnych reform, ale także nacisku ze strony partnerów społecznych.

W polskiej dyskusji nad ideą sprawności państwa obserwuje się wzrost zaangażowania podmiotów ze strony grup interesu, organizacji III sektora, jak i administracji publicznej. Rejestruje się także coraz większą liczbę jednostek zajmujących się monitorowaniem działalności państwa na poziomie poszczególnych polityk sektorowych. Nie wnikając, kto zainicjował tę krajową dyskusję i jaki jest jej kontekst czy przyczyna, obserwuje się coraz szersze grono jej uczestników, włączając w to także środowiska naukowe. W uzasadnieniu potrzeby szerokiej debaty nad działalnością państwa pozostaje umotywowane przekonanie, że proces modernizacji, a przede wszystkim przewartościowania pozycji i roli państwa współczesnego jest procesem niezbędnym. Z tego też tytułu przedmiotem rozważań i analiz staje się postrzeganie państwa jako organizmu o zdolnościach dostosowawczych i o sprawnym systemie immunologicznym przy jego jednoczesnej otwartości na współpracę z partnerami społecznymi. Podkreśla się wówczas rolę *państwa inteligentnego* w tym sensie, że *warunkiem siły państwa jest dojrzałość społeczeństwa obywatelskiego. Treścią instytucji obywatela jest „analiza polityki” [...] Nie ma „inteligentnej administracji” poza „inteligentnym państwem”, a ich obu poza dojrzałym społeczeństwem obywatelskim* (Kamiński 2008, s. 64).

Nieco wyżej wskazano na rosnące zaangażowanie różnych podmiotów w dyskusję nad państwem sprawnym. W tej grupie znaleźli się m.in. pracodawcy, organizacje biznesu oraz związki zawodowe, które aktywnie włączają się w tego typu sprawy, i to nie tylko w płaszczyźnie instytucjonalnej. Jeżeli chodzi o zachowania partnerów Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego czy Trójstronnych Zespołów Branżowych lub ogólnokrajowej Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, to ich podejście oraz sposób zaangażowania jest niezwykle zróżnicowany. Oprócz tych zinstytucjonalizowanych form układów dialogu społecznego obserwuje się także znaczną aktywność partnerów społecznych zaangażowanych w proces monitorowania prac legislacyjnych. Działania związane z usprawnieniem procedur legislacyjnych obserwuje się również w samym aparacie państwa, co zaczyna obecnie być traktowane jako zasadniczy cel służący wzmocnieniu i integralności podejmowanych decyzji w zakresie inicjatyw ustawodawczych rządu. Od pewnego czasu zauważa się w ramach poszczególnych ministerstw działania usprawniające, do których należy m.in. wdrażanie systemu *Oceny skutków regulacji* (OSR) wprowadzonego w 2001 r., i zgodnie z *Regulaminem pracy Rady Ministrów* z 19 marca 2002 r. (M.P. nr 13, poz. 221 i z późn. zm.) wyniki OSR stanowią część uzasadnienia do aktów normatywnych. Prawidłowo funkcjonujący system OSR pozwala na identyfikację najważ-

niejszych szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą nowa regulacja.

Przyjęło się twierdzić, że procedura OSR dokonywana na odpowiednio wczesnym etapie prac legislacyjnych wspomaga podejmowanie decyzji i zapewnia ocenę potencjalnych efektów działań administracji. Maciej Pańków [2012, s. 75] pisząc na temat znaczenia procedury OSR podkreśla, że jeśli jest ona rzetelnie prowadzona, to w dużym stopniu umożliwia eliminację dysfunkcji państwa. W praktyce miałyby to oznaczać, że owa procedura winna ukazywać skalę oddziaływania środowiskowego projektowanych przepisów. Oznacza to, że każdy projekt aktu prawnego należy wyposażać w odpowiednie informacje dotyczące podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny, a także przedstawić wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych. Dodatkowo należy dokonać analizy wpływu aktu normatywnego, m.in. na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki oraz na sytuację i rozwój regionów. Konieczne jest także wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza gdy projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres analiz zawartych w OSR ocenia Rządowe Centrum Legislacji, które czuwa nad prawidłowym przebiegiem procesu legislacyjnego, zaś Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Departament Komitetu Rady Ministrów) opiniuje OSR pod względem charakteru i skali konsultacji społecznych, a także uzgodnień międzyresortowych.

Procedura OSR praktykowana w Polsce, mimo że stanowi ważny mechanizm poprawy jakości stanu legislacyjnego, jest jeszcze w fazie rozwoju, co oczywiście nie deprecjonuje dotychczasowych działań, ale konieczny jest postęp w zakresie wypracowania wspólnej metodologii i ujednoczonych standardów na poziomie poszczególnych etapów prac nad projektem nowego aktu prawnego. Pojawia się też opinia, że dotychczas funkcjonujący system OSR polega raczej na opiniowaniu zapisów prawa *ex post* aniżeli *ex ante*. Jest to szczególnie dobitnie odczuwalne w sytuacji, gdy analizuje się zamieszczone tego typu oceny w projektach aktów normatywnych. Nie tylko mają one odmienną konstrukcję, jeżeli chodzi o kolejność zamieszczanych kryteriów, ale także odmienne sposoby ich interpretacji.

Ministerstwo Gospodarki podjęło zadanie wzbogacenia zasad przeprowadzania opisywanej procedury. Resort udostępnił na stronie internetowej dokumenty poświęcone tej regulacji. W zakładce *Tworzenie lepszego prawa* znajduje się wiele informacji na temat Oceny skutków regulacji, m.in. wytycznych do OSR, dostępnych szkoleń z zakresu OSR, przeglądu i oceny obowiązującego prawa. Ministerstwo uruchomiło także *Platformę elektroniczną OSR*, portal zawierający narzędzia analityczne oraz zbiór wybranych ocen (tzw. dobre praktyki). Owa sekcja zawiera raporty z realizacji działań związanych z usprawnianiem systemu OSR, reformujących go, co polega na *ujęciu istniejących praktyk we właściwe ramy i strukturę oraz nadanie aplikacyjnego charakteru zasadom określonym*

w *Regulaminie pracy Rady Ministrów* (zob. www.mg.gov.pl). Ministerstwo Gospodarki opublikowało dokument zatytułowany: *Wtyczne do oceny skutków regulacji*, który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r. Znajdują się w nim uszczegółowione wskazówki związane z przygotowaniem i wdrożeniem regulacji, a w *Załączniku nr 5 – Schemat raportu końcowego z OSR* zaproponowano ujednolicony wzór sporządzania regulacji. W ślad za tym dokumentem pojawiły się kolejno przygotowywane przez resort raporty z realizacji reformy w zakresie regulacji zasad procesu legislacyjnego. Jednym z tych dokumentów jest *Raport z realizacji działań Reformy Regulacji w 2010 r.*, w którym przedstawiono historię wydarzeń niniejszej reformy w Polsce, z jednoczesną prezentacją przeprowadzonych prac oraz zaproponowano dalsze usprawnienie tego procesu. W 2010 r. opublikowano dokument pt. *Reforma Regulacji 2010. Posumowanie prac Ministerstwa Gospodarki*. Jest to materiał z konferencji, która została zorganizowana 16 lipca 2010 r. przez Departament Regulacji Gospodarczych. W owym dokumencie znajdują się dane na temat współpracy i przebiegu procesu legislacyjnego, a także informacje na temat pomiaru obciążeń administracyjnych z wykorzystaną metodologią *Modelu kosztu standardowego*².

Innym przykładem na poziomie resortowym potwierdzającym, że trwa lub rozpoczęła się dyskusja nad rolą współczesnego państwa, była sprawa, jaka zaistniała w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. W dniu 25 marca 2011 r. odbyło się spotkanie eksperckie poświęcone koncepcji sprawnego państwa w perspektywie do 2020 r. Owa dyskusja pojawiła się przy okazji finalizacji prac nad dokumentem resortowym zatytułowanym *Strategia rozwoju kraju 2020*. Skoncentrowano się wówczas nad określeniem roli i celów tej średniookresowej strategii w kontekście funkcjonowania państwa, a także podjęto rozmowę na temat zjawisk dysfunkcyjnych w zakresie polskiego prawodawstwa (www.mrr.gov.pl).

W dyskusję nad sprawnym państwem, w rozumieniu koniecznej deregulacji we współczesnej rzeczywistości, włączyła się intensywnie Kancelaria Prezydenta RP. Forum Debaty Publicznej przy Prezydencie RP jest właśnie formą konsultacji społecznych, którego zadaniem podstawowym jest *wypracowanie propozycji konkretnych zmian legislacyjnych w istotnych dla kraju kwestiach, które doprowadzą do modernizacji Polski* (www.prezydent.pl). Forum obejmuje tematycznie siedem głównych problemów węzłowych.

2 *Model kosztu standardowego* zakłada pomiar obciążeń administracyjnych, który polega na zbadaniu czterech czynników: czasu wykonywania obowiązku informacyjnego przez przedsiębiorcę, kosztu wykonywania obowiązków przez jego pracowników (stawka godzinowa), liczby przedsiębiorstw zobowiązanych do wykonywania tego obowiązku, częstotliwości wykonywania danego obowiązku informacyjnego w ciągu roku. Po przemnożeniu wszystkich wartości otrzymujemy całkowity, roczny koszt wykonywania danego obowiązku informacyjnego przez wszystkie podlegające mu przedsiębiorstwa (zob. www.mg.gov.pl, w zakładce *Tworzenie lepszego prawa*, w części *Redukcja obciążeń administracyjnych*).

Pierwszym z nich jest solidarne społeczeństwo i bezpieczna rodzina; drugim – społeczeństwo obywatelskie (kapitał społeczny); trzeci dotyczy samorządu terytorialnego; czwarty – gospodarki konkurencyjnej Polski; piąty odnosi się do diagnozy potencjału obszarów wiejskich; szósty natomiast łączy kwestie sprawnego i służebnego państwa; zaś ostatni, siódmy poświęcony jest sprawom twórczości, dziedzictwa kulturowego i środowiska naturalnego. Te wymienione obszary problemowe wyznaczają cel i bezpośrednio strukturyzują Forum Debaty Publicznej, gdyż w jego ramach działa łącznie właśnie siedem zespołów zrzeszających odrębne grupy doradców. Na stronie internetowej: www.prezydent.pl, w zakładce *Dialog* zaprezentowany został dotychczasowy dorobek wspomnianych zespołów tematycznych (problemowych) w postaci zamieszczonych materiałów konferencyjnych oraz wydanych do tej pory siedmiu biuletynów informacyjnych (pierwsze wydanie elektroniczne ukazało się w styczniu 2011 r.). W harmonogramie posiedzeń z 2011 r. w ramach Forum Debaty Publicznej przewidywano 27 spotkań, wśród których problematyka dotycząca państwa sprawnego w sensie poprawy systemu stanowienia prawa znajduje nadzwyczaj uprzywilejowaną pozycję. W skład zespołu tematycznego *Sprawne i służebne państwo* wchodzi przedstawiciele ministerstw, Sejmu i Senatu RP, sędziowie i prokuratorzy, prawnicze samorządy zawodowe, reprezentanci samorządu terytorialnego oraz organizacji gospodarczych i obywatelskich.

Zadaniem niniejszego artykułu nie jest jednak opis wszystkich inicjatyw rządowych czy detaliczne, enumeratywne wskazanie wszystkich, częstokroć nowopowstałych struktur, instytucji czy też inicjatyw. Celem zasadniczym jest wyłącznie zasygnalizowanie istnienia pewnych działań modernizacyjnych, jakie powstały w tym właśnie obszarze spraw.

Na początku tego tekstu wskazano także istotną rolę organizacji społecznych, biznesowych czy środowisk naukowych, które również angażują się w działania na rzecz usprawnienia państwa. Należy tutaj wymienić choćby, działające przy Fundacji im. Stefana Batorego, Obywatelskie Forum Legislacji, które zajmuje się monitorowaniem procesu stanowienia prawa w Polsce. W 2008 r. opublikowany został raport z dwuletnich prac, pt. *Przejrzystość procesu stanowienia prawa* (www.batory.org.pl). Przedstawiono w nim liczne obserwacje związane z procesem legislacyjnym w kraju, a także ukazano naturę udziału społecznego w procesach tworzenia prawa. Zaprezentowane w nim wnioski nie są całkiem pozytywne i zawierają postulaty odrębnie adresowane do rządu, parlamentu RP i organizacji pozarządowych. Przykładowo, w przypadku rządu pojawiło się m.in. wskazanie, że należy zwiększyć wymagania w stosunku do merytorycznej realizacji obowiązków wynikających z przeprowadzenia *Oceny skutków regulacji (OSR)*. *Szeroka konsultacja na tym etapie pozwoliłaby na poznanie opinii wszystkich interesariuszy. Dobrze przygotowany OSR pozwoliłby uniknąć zmieniania założeń rządowych w toku prac parlamentarnych* [s.191].

W sektorze biznesu idea sprawnego państwa ma także swoich zwolenników, co np.

przejawia się w realizowanych badaniach dotyczących właśnie diagnozy procesu tworzenia prawa, zwłaszcza prawa gospodarczego. Należy tu wymienić realizowany przez Ernst & Young *Program sprawne państwo*. W ramach niniejszego projektu badawczego dotyczącego jakości procesu legislacyjnego w krajach Grupy Wyszehradzkiej, a zatytułowanego *Obserwatorium środkowoeuropejskie* powstały liczne raporty poświęcone, m.in. analizie wykonywania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów, pt. *Barometr legislacyjny*, który ukazuje się od 2008 r. Jest to dokument, w którym stały skład autorów: Radosław Zubek, Agnieszka Cieleń, Marcin Matczak i Tomasz Zalasieński, analizuje wykonanie prac legislacyjnych polskiego rządu. W ostatnim opublikowanym barometrze legislacyjnym: *Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2010 r.* [Warszawa 2011] można zapoznać się w celu skonfrontowania liczby projektowanych i uchwalonych aktów prawnych, wiążąc to ze wskaźnikiem sprawności (skuteczności) programu legislacyjnego (zob. tab. 1). Z obliczeń autorów wynika, że w badanym okresie w większości resortów o dużym obciążeniu legislacyjnym (powyżej pięciu projektów) zwiększyła się skuteczność w realizacji programu prac legislacyjnych, natomiast wśród pozostałych resortów tendencja ta jest mniej widoczna ze względu na brak danych porównawczych. Relatywnie najsłabiej na tym tle wypadają Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Sprawiedliwości.

Tabela 1. Porównanie skuteczności legislacyjnej wybranych resortów w I i II połowie 2010 r.

Resorty		I połowa 2010 r.	II połowa 2010 r.
O dużym obciążeniu legislacyjnym	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	70	72
	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	15	60
	Ministerstwo Gospodarki	-	51
	Ministerstwo Finansów	37	48
	Ministerstwo Sprawiedliwości	43	36
O małym obciążeniu legislacyjnym	Rządowe Centrum Legislacji	-	80
	Ministerstwo Skarbu Państwa	-	40
	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	30	30

Źródło: R. Zubek, A. Cieleń, M. Matczak, T. Zalasieński Warszawa 2011, s. 14.

Instytut Spraw Publicznych jako niezależny ośrodek badawczo-analityczny realizuje programy pokrewne lub bezpośrednio związane z ideą państwa sprawnego, m.in. *Prawa instytucji demokratycznych*, który koncentruje się na problematyce Polski jako demokratycznego państwa prawnego lub program *Społeczeństwo obywatelskie* polegający na wzmacnianiu sektora pozarządowego i rozwoju współpracy między obywatelami a władzami publicznymi (www.isp.org.pl). W jego ramach jest realizowany obecnie (jako jeden z wielu) tzw. projekt *Kompas* (www.isp.org.pl/kompas/). Funkcjonuje on od 2003 r. i w jego ramach przeprowadza się bieżącą analizę zmian przepisów prawnych, zaś zgro-

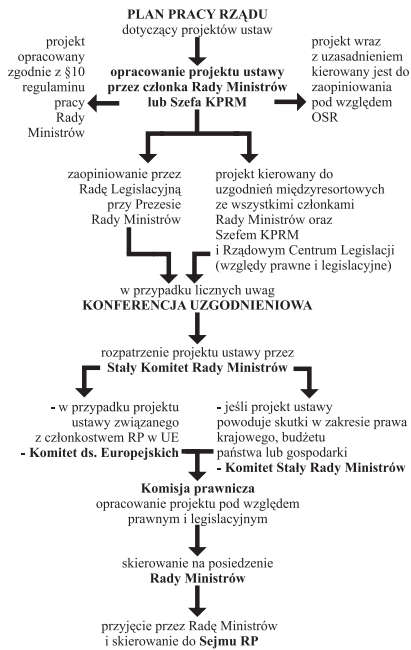
madzone dane są publikowane zarówno na wyżej wymienionej stronie internetowej oraz na portalu organizacji pozarządowych w serwisie prawnym: www.kompas.prawo.ngo.pl, jak i na łamach kwartalnika *Trzeci sektor*. Monitoring regulacji prawnych polega w tym przypadku na bieżącej analizie zmian zachodzących w środowisku prawnym organizacji pozarządowych, co oznacza, że obejmuje przede wszystkim te akty prawa powszechnego, które regulują w sposób bezpośredni (lub pośredni) działalność organizacji społecznych, np. ich udział w procedurach prawnych czy organizacyjny i finansowy status prawny. Przykładowo, w biuletynie *Kompas* z dnia 21 grudnia 2011 r. ukazał się artykuł autorstwa Grzegorza Makowskiego, pt.: *Czy nowy regulamin Rady Ministrów ograniczy konsultacje społeczne?* Autor odnosi się w nim do przyjętej 6 grudnia 2011 r. Uchwały nr 214 Rady Ministrów (M.P. nr 113, poz. 1146) zmieniającej *Regulamin pracy Rady Ministrów*, której niektóre zapisy mogą mieć negatywny wpływ na stosowanie trybu konsultacji społecznych w stosunku do rządowych projektów ustaw, a w rezultacie pogorszyć i tak już nienajlepszą jakość prawa [...] *Najnowsza legalizacja regulaminu zmniejszyła jednak wymogi dotyczące zawartości założeń projektów ustaw oraz towarzyszącym OSR-ów [...]. Właściwy OSR ma być dołączany dopiero do projektu aktu normatywnego, czyli na etapie, na którym (jeśli odczytywać regulamin Rady Ministrów literalnie) konsultacje społeczne już nie będą prowadzone* (www.isp.org.pl/aktualnosci,22,911.html).

Na podstawie tej syntetycznej analizy działalności niektórych instytucji publicznych w sferze monitorowania prac legislacyjnych i diagnozy polskiego stanu prawnego można odnieść wrażenie, że idea państwa sprawnego zakłada przede wszystkim jego otwartość na instytucje dialogu oraz wzmocnienie procedury konsultacji społecznych. Tworzenie regulacji prawnych nie powinno odbywać się poza społeczeństwem obywatelskim. Niejednokrotnie zwraca się uwagę nie tyle na sam fakt formalnej dyspozycji nakazu społecznego udziału w zinstytucjonalizowanym procesie legislacyjnym, gdyż nie chodzi tu o spełnienie obowiązku, ile raczej budowanie trwałego i konstruktywnego związku zainteresowanych partnerów.

W tym momencie jeszcze raz należy powrócić myślą do Rządowego Centrum Legislacji, które na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie Ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 42, poz. 337) zostało formalnie zobowiązane do opracowywania rządowych projektów ustaw. Ten rządowy proces legislacyjny dotyczący projektu ustawy (ryc. 1), projektu ustawy opracowywanego na podstawie założeń projektu ustawy (ryc. 2), projektu rozporządzenia Rady Ministrów (ryc. 3) oraz projektu rozporządzenia właściwego ministra (ryc. 4), a składający się z niezbędnych etapów postępowania (procesowania) niejednokrotnie jednak nie uwzględnia wprost udziału zainteresowanych stron w konstruowaniu aktu prawnego, gdyż z formalnego punktu widzenia

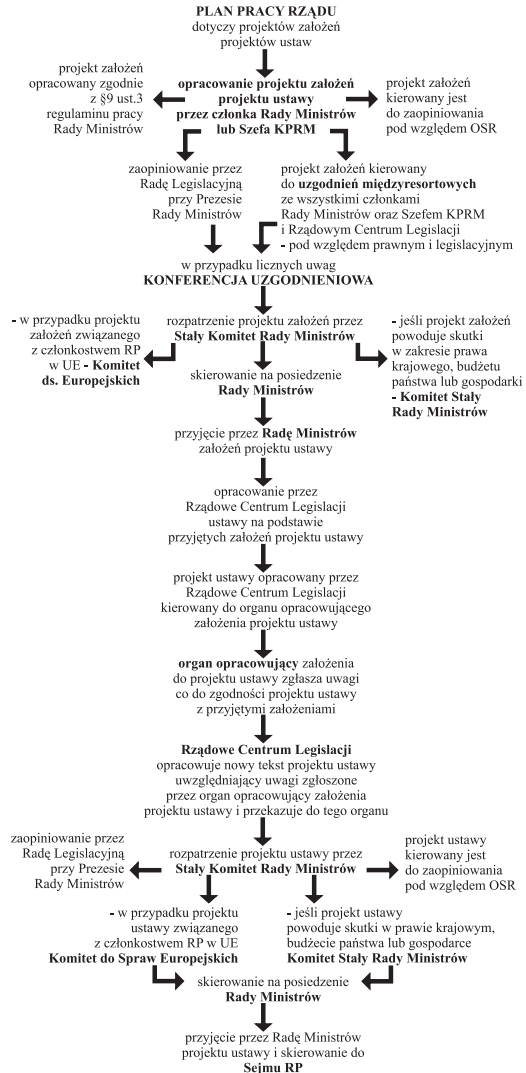
znajduje to swój wyraz już w ramach samej procedury OSR.

Ryc. 1. Rządowy proces legislacyjny projektu ustawy



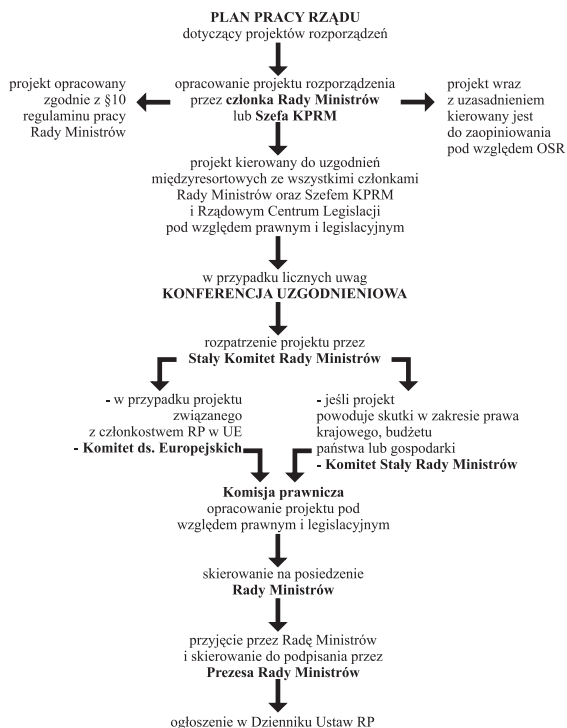
Źródło: www.rcl.gov.pl/index.php

Ryc. 2. Rządowy proces legislacyjny projektu ustawy opracowywanego na podstawie założeń projektu ustawy

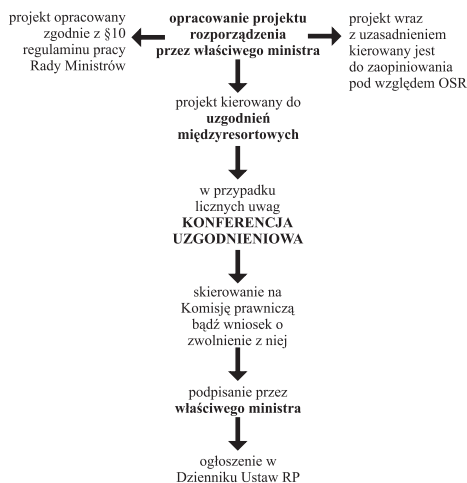


Źródło: www.rcl.gov.pl/index.php

Ryc. 3. Rządowy proces legislacyjny projektu rozporządzenia Rady Ministrów

Źródło: www.rcl.gov.pl/index.php

Ryc. 4. Rządowy proces legislacyjny projektu rozporządzenia właściwego ministra

Źródło: www.rcl.gov.pl/index.php

W dotychczasowym procesie legislacyjnym można więc dostrzec wręcz ekstraordynaryjne znaczenie OSR. Z tego chociażby powodu procedura ta powinna być dopracowana i to przy szerszym udziale społecznym, ale na razie prace nad jej ostatecznym kształtem trwają raczej na poziomie resortowym, oczywiście ze szczególnym uwzględnieniem roli Ministerstwa Gospodarki. Procedura OSR jest bowiem traktowana o wiele bardziej jako konieczny obecnie wkład do procesu stanowienia prawa aniżeli realny mechanizm w rozwijaniu dialogu partnerstwa społecznego.

I jeszcze jedna refleksja, otóż, gdy analizuje się treść dokumentów rządowych (poza licznymi dokumentami strategicznymi), koncepcja państwa sprawnego bywa rozumiana zbyt jednostronnie, tzn. w kategoriach ulepszono procesu legislacyjnego i w wymiarze efektów regulacji prawnych. W dokumencie rządowym o dalekosiężnych strategicznych założeniach rozwojowych, tj. w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (Warszawa 2009), który przygotował Michał Boni (red. naukowy) z zespołem, w części poświęconej sprawnemu państwu czytamy, że *sprawne państwo budowane jest w oparciu o efektywnie działające organy władzy, które kreatywnie poszukują rozwiązań tworzących przyjazne warunki życia. Państwo takie opiera się na przemyślanych rozwiązaniach instytucjonalnych i proceduralnych [...]. Choć najbardziej zauważalną miarą sprawności państwa jest jakość usług sektora publicznego, takich jak opieka medyczna, bezpieczeństwo wewnętrzne (i zewnętrzne) czy edukacja, to niemniej ważnymi w odbiorze społecznym aspektami działalności państwa są przewidywalność i skuteczność działania prawa, realne zaangażowanie obywateli i innych podmiotów w tworzenie regulacji oraz zrozumiałe i skuteczne działanie rządu* [s. 301]. Tego typu splot uwarunkowań licznych komponentów w postaci zaangażowanych podmiotów i procedur (działań) dopiero w sumie tworzy faktyczne otoczenie państwa sprawnego (rys. 5).

Ryc. 5. Procedury i instytucje na rzecz sprawnego państwa



Literatura

Dynamika liczby spraw w Trybunale Konstytucyjnym w latach 1998-2010,

www.trybunal.gov.pl/Statys/ds.pdf (odczytano: 5.02.2012 r.).

Kamiński, A.Z., 2008, *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] J.

Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Makowski, G., *Czy nowy regulamin Rady Ministrów ograniczy konsultacje*

społeczne?, [w:] Biuletyn Kompas, www.isp.org.pl/aktualnosci,22,911.html

Warszawa 2011 (odczytano: 5.02.2012 r.).

Pańków, M., 2012, *Sztuka regulacji. Państwo może być efektywnym regulatorem,*

gdy działa w partnerstwie, [w:] *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego*, nr 4/2011(31).

Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, 2009, Redakcja naukowa: Michał Boni; Zespół

autorski: Paweł Bochniarz, Michał Boni, Maciej Bukowski, Eliza Durka, Maciej Duszczyk, Maciej Grabowski, Mikołaj Herbst, Paweł Kaczmarczyk, Lidia Kołucka-Żuk, Jakub Michałowski, Dominika Milczarek-Andrzejewska, Dorota Poznańska, Piotr Rymaszewski, Alek Tarkowski, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski; Współpraca: Igor Ostrowski, Kamil Rakocy, Joanna Tyrowicz; Pomoc: Arczewska, Ryszard Balicki, Marcin Bągard, Adam Bodnar, Agnieszka Chłoń-Domińczak, Andrzej Cylwik, Agnieszka Fihel, Adrian Furgalski, Anna Giza-Poleszczuk, Grzegorz Gorzelak, Marek Góra, Jakub Growiec, Janusz Jankowiak, Irena E. Kotowska, Marek Kozak, Sławomir Lenart, Piotr Łysoń, Marek Okólski, Aleksandra Rusielewicz, Anna Ruzik, Katarzyna Rybka, Krzysztof Rybiński, Andrzej Sołtyk, Jerzy Widzyk, Jerzy Wilkin, Witold Włodarczyk, Bogdan Wojtyniak, Irena Wóycicka, Jan Jakub Wygnański, Cezary Żołędowski, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

- Schick, A., 2008, *Państwo sprawne. Rozmyślenia nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r., *Regulamin pracy Rady Ministrów*, M.P. nr 13, poz. 221, z późn. zm.
- Uchwała nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – *Regulamin pracy Rady Ministrów*, M.P. nr 113, poz. 1146.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. nr 42 poz. 337.
- Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu: społeczny monitoring procesu stanowienia prawa*, Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008, www.batory.org.pl (odczytano: 5.02.2012 r.).
- Raport z realizacji działań Reformy Regulacji w 2010 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011, www.mg.gov.pl (odczytano: 5.02.2012 r.).
- Rządowy proces legislacyjny*, www.rcl.gov.pl/index.php (odczytano: 5.02.2012 r.).
- Strategia Rozwoju Kraju 2020*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, www.mrr.gov.pl (odczytano: 5.02.2012 r.).
- Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006, www.mg.gov.pl (odczytano: 5.02.2012 r.).
- Zubek R., Cieleń, A., Matczak M., Zalasieński, T., *Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półrocze 2010 r.*, Sprawne Państwo, Program Ernst & Young, www.ey.com/PL/PL/Home, Warszawa 2011 (odczytano: 5.02.2012 r.).

Strony internetowe

www.batory.org.pl – Fundacja im. Stefana Batorego

www.ey.com.pl – Ernst & Young

www.isp.org.pl – Instytut Spraw Publicznych

www.mg.gov.pl – Ministerstwo Gospodarki

www.mrr.gov.pl – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

www.prezydent.pl – Prezydent RP

www.rcl.gov.pl – Rządowe Centrum Legislacji

www.trybunal.gov.pl – Trybunał Konstytucyjny

Marek Wróblewski

Uniwersytet Wrocławski

Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce – aspekty systemowe w perspektywie międzynarodowej

Wprowadzenie

Aktywność podmiotów gospodarczych można uznać za jedną z kluczowych determinant rozwoju poszczególnych systemów ekonomicznych, eksponując przy tym fakt, iż w istocie rzeczy podmioty te stanowią fundament działalności całego systemu rynkowego ukonstytuowanego w danym kraju. Wychodząc z tej prostej konstatacji należy zatem konsekwentnie uznać, iż warunki działalności sektora przedsiębiorstw – rozumiane tutaj jako ogólne ramy systemowe prowadzenia działalności gospodarczej – nabierają zasadniczego znaczenia zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w procesie budowy trwałych przewag państwa względem otoczenia zewnętrznego. Od tego, jaki ogólnie klimat dla funkcjonowania i ekspansji przedsiębiorczości (krajowej oraz zagranicznej) zostanie stworzony w konkretnym systemie gospodarczym, zależą w oczywisty sposób osiągnięte efekty ekonomiczne, co jednocześnie kreuje również wiele implikacji społecznych podkreślających szczególną wagę tego zagadnienia dla poszczególnych krajów.

Problematyka związana z warunkami prowadzenia działalności gospodarczej ze względu właśnie na jej istotność dla rodzimego systemu ekonomicznego jest szeroko analizowana w różnych opracowaniach naukowych i specjalistycznych. Z naturalnych względów zwykle wykorzystywana jest w tego rodzaju badaniach ewaluacyjnych perspektywa krajowa odnosząca się głównie do poziomu gospodarki narodowej danego państwa. Wydaje się jednak, iż wartościowym uzupełnieniem takiego podejścia metodologicznego może być także równoległe zwrócenie uwagi na rysujący się tutaj kontekst międzynarodowy. W obliczu bowiem współcześnie obserwowanych silnych procesów integracyjnych w całej gospodarce światowej przejawiających się m.in. rosnącą współzależnością ekonomiczną i finansową państw oraz podmiotów gospodarczych, a także intensywnej rywalizacji krajów o zapewnienie stałego dostępu do czynników (środków) produkcji, podejście takie można uznać za wysoce usprawiedliwione. Perspektywa międzynarodowa – konfrontując niejako sytuację kraju w zdefiniowanym kontekście z otoczeniem zewnętrznym – ma bowiem nie tylko dodatkowe walory poznawcze odnoszące się bezpośrednio do analizowanego problemu, ale także umożliwia antycypację potencjalnej percepcji warunków działalności przedsiębiorstw przez różne grupy interesariuszy w danym państwie. Budowany w

ten sposób wizerunek sfery gospodarczej państwa może mieć następnie istotny wpływ na podejmowane decyzje ekonomiczne rezydentów i nierezydentów, co z kolei rodzi także istotne reperkusje dla funkcjonowania całej gospodarki narodowej konkretnego kraju. Warunki prowadzenia działalności operacyjnej przedsiębiorstw składają się przecież na ogólną atrakcyjność inwestycyjną rodzimego systemu ekonomicznego i w znacznej części decydują o jego konkurencyjności. W ten sposób mogą stanowić istotną stymulantę lub też destymulantę do prowadzenia działalności gospodarczej.

Nakreślony wyżej kontekst wskazuje na zasadniczy cel tego syntetycznego opracowania, w którym podejmuje się próbę zasygnalizowania wybranych aspektów systemowych związanych z warunkami prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce w perspektywie międzynarodowej. Opracowanie to ze względu na jego charakter nie jest kompleksową oceną podjętej problematyki, lecz tylko ogólnym wskazaniem istotnych kwestii z przedmiotowego obszaru¹. Analiza została oparta na wynikach wybranych międzynarodowych zestawień odnoszących się w różnym zakresie do warunków prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych krajach świata, w tym także w Polsce. Należy też zauważyć, iż wykorzystane rankingi, chociaż mogą niekiedy budzić kontrowersje w warstwie metodologicznej lub aplikacyjnej, a ich walory poznawcze mają również ograniczony charakter upraszczający stan faktyczny i nie odzwierciedlają specyfiki danego kraju, są jednak przygotowywane przez prestiżowe instytucje międzynarodowe i jako takie stanowią powszechnie akceptowalne źródło informacji.

Polska w okresie transformacji systemowej – zarys problemu

Zasadniczym procesem o fundamentalnym znaczeniu dla warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce w ostatnich dwóch dekadach była niewątpliwie transformacja systemowa. Ten bezprecedensowy w momencie inicjacji w 1989 r. i ryzykowny proces głębokich przemian podstaw funkcjonowania państwa wiązał się również z implementacją licznych przeobrażeń odnoszących się bezpośrednio i pośrednio do aktywności ekonomicznej sfery przedsiębiorstw. Nowe regulacje prawne umożliwiły swoistą ekspansję przedsiębiorczości w krajowej przestrzeni publicznej. Przede wszystkim przy-

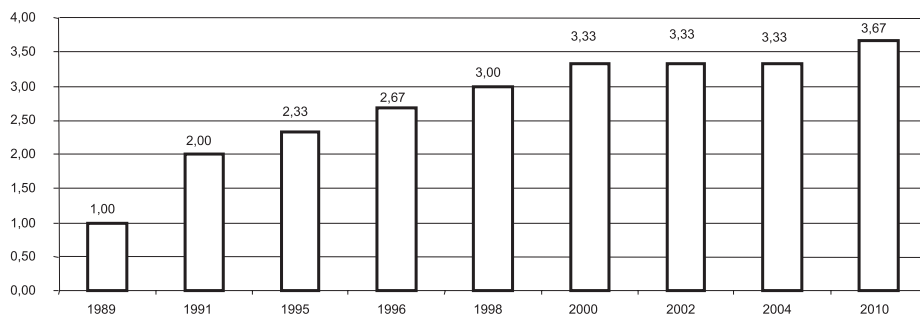
¹ Niniejsze opracowanie koresponduje w warstwie merytorycznej z tematyką panelu „Wpływ dialogu na tworzenie prawa i zintegrowanych rozwiązań w obliczu procesu europeizacji” i poruszonymi podczas obrad zagadnieniami. Wskazany panel był natomiast częścią ogólnopolskiej konferencji „Od fiskalizmu i konfliktów do współpracy” w ramach I Kongresu Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, która odbyła się 3 czerwca 2011 roku we Wrocławiu. Opracowanie nawiązuje do wykorzystanych w czasie obrad materiałów źródłowych wraz z komentarzem, a także do sformułowanych ocen i wniosków prezentowanych w czasie debaty.

jęte regulacje, sankcjonując formalnie własność prywatną, tworzyły zręby systemowe do prowadzenia w szerszej skali działalności gospodarczej. Kluczowym elementem transformacji, obok działań stabilizacyjnych w sferze makroekonomicznej, stała się zatem szeroko rozumiana i wielowymiarowa liberalizacja przestrzeni ekonomicznej. Efektem tego było wprowadzenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej (z utrzymaniem relatywnie nielicznych wyjątków) jako głównego fundamentu nowego systemu. Oznaczało to jednocześnie inną organizację rynku wewnętrznego na poziomie mikroekonomicznym, w tym zwłaszcza likwidację lub przynajmniej znaczną redukcję monopolii państwowych. Wreszcie liberalizacja miała swoje liczne implikacje w relacjach ekonomicznych z otoczeniem zewnętrznym. Przede wszystkim podmioty krajowe uzyskały prawo do znacznie bardziej swobodnego kształtowania swoich powiązań handlowych i kooperacyjnych z przedsiębiorstwami zagranicznymi. Zmieniły się regulacje bezpośrednio wpływające na sferę handlu zagranicznego, kreując w ten sposób intensywną wymianę towarową z otoczeniem zewnętrznym, a także tworząc stopniowo bardziej dogodne warunki do napływu kapitału zagranicznego, tak potrzebnego w warunkach transformacji, dla rodzimej gospodarki. Co ważne, zmiany w sferze relacji ekonomicznych z zagranicą mają szczególne znaczenie, ponieważ stają się one także katalizatorem dalszych i istotnych przemian wewnętrznych ze względu na stopniową konfrontację gospodarki krajowej z realnymi warunkami ekonomicznymi rynków międzynarodowych.

W rezultacie w relatywnie krótkim czasie powstała znacząca w wymiarze ilościowym populacja przedsiębiorstw krajowych (głównie operująca w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw), nieco później też nastąpił wyraźny wzrost liczby przedsiębiorstw zewnętrznych egzemplifikujących stopniowy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ocena efektów procesu transformacji budzi jednak do dzisiaj wiele kontrowersji i sporów, zwłaszcza o podłożu ideologicznym. Obok niewątpliwych osiągnięć wynikających ze zmiany modelu gospodarki centralnie planowanej na model bliższy rynkowemu w Polsce, wskazuje się również na poważne efekty negatywne i koszty związane z tym procesem, a także podkreśla się, iż wdrażanie zmian należałoby kontynuować ze względu na wadliwe lub nieefektywne działania części wprowadzonych wcześniej rozwiązań. Warto też zwrócić uwagę na wyniki monitoringu zaawansowania wdrażania reform systemowych, w tym także wpływających na warunki działalności przedsiębiorstw w Polsce, systematycznie przygotowywane i prezentowane przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR). Instytucja ta bowiem od niemal dwóch dekad – posługując się specjalnie do tego celu stworzoną metodologią – bada stopień zaawansowania procesu transformacji

w wszystkich krajach nim objętych².

**Wykres 1. Ogólny stopień zaawansowania transformacji systemowej
w Polsce w latach 1989-2010 (indeks transformacji EBOR)**

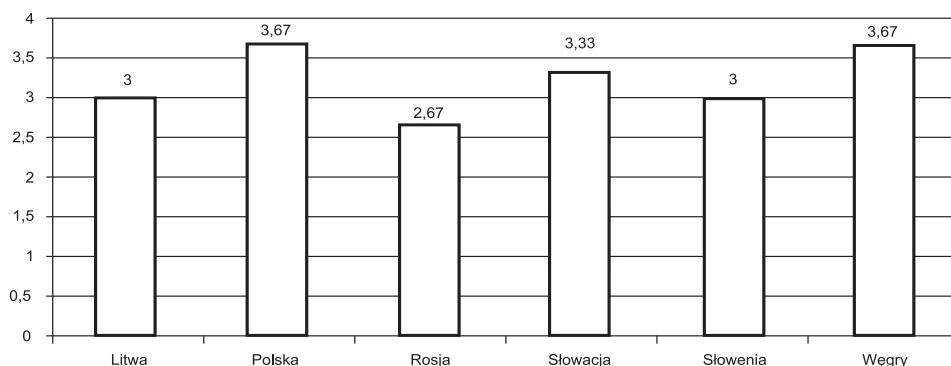


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Transition indicators by country*
European Bank for Reconstruction and Development (www.ebrd.com, 30.01.2012)

Analiza danych prezentowanych na wykresie 1 wskazuje jednoznacznie, iż w przypadku Polski proces transformacji systemowej można uznać za relatywnie zaawansowany w porównaniu ze stanem wyjściowym z końca dekady lat 80. XX w. W ciągu ponad dwudziestu lat zostało wdrożonych, jak wcześniej zauważono, wiele rozwiązań systemowych tworzących podwaliny pod bardziej rynkowo zorientowaną gospodarkę. Także pozytywnie – co obrazuje wykres 2 – wypada porównanie w tym zakresie do innych krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Wartość indeksu transformacji stawia Polskę w gronie państw cechujących się najwyższym stopniem implementacji przemian systemowych, wskazując tym samym na pozytywne atrybuty wyróżniające w stosunku do większości pozostałych państw podejmujących próbę budowy nowego ładu systemowego, w tym ekonomicznego.

² Indeks transformacji (*transition index*) jest średnią arytmetyczną ocen EBOR postępów reform w ośmiu podstawowych sferach. Składa się na niego ewaluacja: liberalizacji cen, polityki konkurencji, reform systemu bankowego, handlu zagranicznego i systemu walutowego, prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, prywatyzacji przedsiębiorstw z sektora MSP, restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz zmian infrastrukturalnych. Indeks transformacji, zgodnie z metodologią EBOR, może przyjmować wartości w skali od 1 do 4,33, gdzie 1 oznacza znikomy lub żaden zakres zmian w stosunku do gospodarki centralnie planowanej, natomiast 4,33 oznacza poziom krajów wysokorozwiniętych.

Wykres 2. Ogólny stopień zaawansowania transformacji systemowej w wybranych krajach EŚW w 2010 roku (indeks transformacji EBOR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Transition indicators by country* European Bank for Reconstruction and Development (www.ebrd.com, 30.01.2012)

Należy jednak zauważyć, iż zgodnie z przyjętą przez EBOR metodologią budowy *indeksu transformacji* prezentowanego na wykresie 1 Polska nie osiągnęła jeszcze maksymalnej wartości przedmiotowego miernika (wartość maks. 4,33). Sugeruje to zatem w dalszym ciągu występowanie istotnej przestrzeni systemowej dla kontynuacji tego procesu poprzez implementację kolejnych rozwiązań zbliżających Polskę do poziomu krajów wysoko rozwiniętych. W tym kontekście ciekawych informacji dostarcza podział analizowanego wskaźnika na jego elementy składowe. Z ośmiu ocenianych przez EBOR sfer przedstawionych w tab. 1, składających się następnie na indeks transformacji, tylko trzy osiągnęły jak dotąd dla Polski najwyższe poziomy, tj. sfera prywatyzacji małych przedsiębiorstw, sfera liberalizacji cen oraz sektor handlu zagranicznego. Znamienne, iż w zakresie polityki konkurencji przyznana ocena jest najniższą ze wszystkich podlegających ewaluacji sfer. Jest to jednocześnie domena wpływająca w istotny i bezpośredni sposób na warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Przyznana przez EBOR ocena wskazanej sferze (3,33) w warstwie interpretacyjnej oznacza ogólnie rzecz ujmując, iż wdrożono wprawdzie politykę konkurencji oraz powołano stosowne instytucje regulacyjne, ale tylko częściowo udało się zredukować bariery wejścia i funkcjonowania przedsiębiorstw; nadal występuje niepełne rozbicie dominujących konglomeratów w niektórych sektorach gospodarki oraz ujawniane są braki w tworzeniu sprzyjającego konkurencji środowiska działania podmiotom gospodarczym.

Tabela 1. Stopień zaawansowania transformacji w Polsce – wybrane kategorie (stan na 2011 rok)

Prywatyzacja dużych przedsiębiorstw	Prywatyzacja małych przedsiębiorstw	Restrukturyzacja przedsiębiorstw	Liberalizacja Cen
3,67 (1,00)*	4,33 (2,00)*	3,67 (1,00)*	4,33 (2,33)*
Reformy handlu i systemu kursowego	Polityka konkurencji	Reformy systemu bankowego i liberalizacja stopy %	Rynek kapitałowy i pozabankowe instytucje finansowe
4,33 (1,00)*	3,33 (1,00)*	3,67 (1,00)*	4,00 (1,00)*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: *Transition Indicators by Country*, European Bank for Reconstruction and Development, (<http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/index.htm>, 30.01.2012).

Uwaga: symbol * przy wartościach w nawiasach oznacza wartość indeksu dla 1989 r.

Swoistym suplementem tego syntetycznego obrazu mającym związek z przemianami strukturalnymi z jednej strony, z drugiej zaś odnoszącym się bezpośrednio do warunków prowadzenia działalności gospodarczej jest również zestaw dodatkowych ocen przygotowanych przez EBOR. W uzupełnieniu indeksu transformacji prezentowane są oddzielne oceny dla poszczególnych krajów objętych monitoringiem zmian strukturalnych w zakresie jakości stworzonego środowiska biznesowego. W tym osobnym zestawieniu EBOR wskazuje ponownie na wykreowanie w Polsce odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego w sferze prowadzenia polityki konkurencji, ale jednocześnie podkreśla zaledwie średnią jakość prawa upadłościowego oraz umiarkowaną (w rozumieniu: z wadami) jakość regulacji zabezpieczających transakcje biznesowe³. W rezultacie można zauważyć, iż zaprezentowane dane i oceny EBOR dotyczące procesu transformacji pokazują, iż Polska osiągnęła już wyraźne postępy w zakresie wdrażania przemian systemowych o charakterze strukturalnym. W odniesieniu jednak do działalności gospodarczej obserwowane obecnie efekty transformacji trudno uznać za w pełni satysfakcjonujące. W dalszym ciągu – patrząc przez pryzmat konkretnych ocen EBOR – warunki funkcjonowania sektora przedsiębiorstw w Polsce wymagają poprawy.

3 Przytoczone dodatkowe oceny EBOR w odniesieniu do środowiska biznesowego w Polsce zostały zaprezentowane na podstawie danych w: *Transition development snapshots*, European Bank for Reconstruction and Development (www.ebrd.com, 30.01.2012). Warto dodać, iż te dwa ostatnie wymienione kryteria są istotne w działalności operacyjnej przedsiębiorstw i z tego powodu stanowią przedmiot analizy EBOR.

Indeks wolności gospodarczej

W wcześniejszym podrozdziale niniejszego opracowania wskazano, iż istotnym elementem procesu transformacji było podjęcie próby szerszej liberalizacji przestrzeni ekonomicznej. Tego rodzaju działania należało uznać za racjonalne dlatego, że swoboda prowadzenia działalności gospodarczej oraz szeroka autonomia podejmowania decyzji biznesowych przez podmioty z sektora przedsiębiorstw są właściwą podstawą funkcjonowania każdej gospodarki rynkowej, przyczyniają się one bowiem do wzrostu ogólnego dobrobytu. W modelowym ujęciu neoliberalnej doktryny ekonomicznej państwo powinno zatem pełnić rolę swoistego strażnika ogólnie przyjętego ładu gospodarczego, który ingeruje tylko w sytuacje patologiczne oraz deformujące właściwe działanie sił rynkowych. Biorąc więc pod uwagę zasygnalizowane w poprzednim podrozdziale aspekty transformacji systemowej oraz cały kontekst tego opracowania, ważnym elementem podjętej tutaj analizy jest wykorzystanie prestiżowego i popularnego wskaźnika, jakim jest indeks wolności gospodarczej (*Index of economic freedom*), który został opracowany przez Heritage Foundation i The Wall Street Journal. Należy podkreślić, iż wskaźnik ten jest jednym z najbardziej rozpoznawalnych tego rodzaju indeksów na świecie. Jest on odpowiedzialny za dostarczanie informacji umożliwiających dokonanie ewaluacji warunków działalności gospodarczej w badanych krajach.

Indeks wolności gospodarczej obejmuje pięć kategorii krajów poddanych badaniom. W szczególności są to państwa „liberalne” (liczba punktów 80 – 100), państwa „zasadniczo liberalne” (liczba punktów 70 – 79,9), państwa „umiarkowanie liberalne” (liczba punktów 60-69,9), państwa „zasadniczo nieoliberalne” (liczba punktów 50-59,9) oraz państwa „restrykcyjne” (liczba punktów poniżej 50). Konstrukcja indeksu obejmuje 10 kategorii podlegających ocenie (tab. 2), które odnoszą się do czterech zasadniczych sfer: państwa prawa, udziału państwa w gospodarce, efektywności regulacji oraz stopnia otwartości rynku.

W 2012 r. Polska zajmowała 64 pozycję wśród 179 sklasyfikowanych państw, co oznaczało nieznaczną poprawę zajmowanego miejsca w porównaniu do poprzedniego roku. Wartość ogólna indeksu dla Polski wzrosła w analizowanym okresie tylko o 0,1, ale spowodowało to awans kraju z 68 na 64 pozycję w najnowszej wersji przedmiotowego rankingu. Wskazana wartość indeksu lokuje jednocześnie Polskę w grupie krajów ocenionych jako „umiarkowanie liberalne”. W perspektywie regionalnej jednak pozycja ta może być zinterpretowana mniej korzystnie. Na 43 sklasyfikowane kraje europejskie Polska zajmuje dopiero 29 miejsce. Znamienne, iż znacznie lepsze oceny uzyskały przykładowo inne kraje przechodzące także proces transformacji systemowej. Szczególnie korzystne miejsce

w rankingu osiągnęły dwa kraje bałtyckie, które zajmowały w 2012 r. wysokie pozycje: Estonia – 16 miejsce (73,2) oraz Litwa 23 miejsce (71,5), plasujące się już w grupie państw „zasadniczo liberalnych”. Również oceny Czech (30 pozycja), Węgier (49 pozycja), Słowacji (51 pozycja) oraz Łotwy (56 pozycja) i Rumunii (62 pozycja) były bardziej korzystne aniżeli Polski.

Tabela 2. Indeks wolności gospodarczej dla Polski w 2012 r.

Kategorie indeksu	Wartość w 2012 r.	Wartość w 2011 r.
Swoboda działalności gospodarczej	61,4	61,4
Polityka handlowa	87,1	87,6
Polityka fiskalna	74,4	74,0
Wydatki rządowe	40,3	43,8
Polityka monetarna	79,1	78,1
Inwestycje	65,0	65,0
System finansowy	60,0	60,0
Prawa własności	60,0	60,0
Korupcja	53,0	50,0
Rynek pracy	61,3	61,2
Ogólna wartość indeksu	64,2	64,1
Pozycja w rankingu	64	68

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: *2012 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, (<http://www.heritage.org>, 30.01.2012)

Analiza poszczególnych obszarów składających się na ogólną wartość Indeksu wolności gospodarczej pozwala zauważyć, iż nadal niekorzystne oceny przypisane są sferze wydatków rządowych, utrzymującej się korupcji (choć stopniowo i coraz bardziej skutecznie ograniczanej) oraz funkcjonowaniu rynku pracy (w tym zwłaszcza nadal widocznej niskiej jego elastyczności) i prowadzeniu działalności gospodarczej. Podobnie relatywnie niskie oceny odnoszą się do systemu finansowego i ochrony prawnej. Oznacza to, iż nadal występują w Polsce liczne bariery, głównie o charakterze administracyjnym i systemowym, które utrudniają działalność i ograniczają aktywność sektora przedsiębiorstw. Najwyżej w omawianym zestawieniu oceniono szeroko definiowaną sferę handlu zagranicznego, co ma związek z implementacją polityki handlowej UE oraz prowadzoną politykę monetarną i związaną z tym stabilizacją makroekonomiczną.

Autorzy ostatniego raportu prezentującego Indeks wolności gospodarczej w 2012 r. podkreślają natomiast szczególnie, co zostało wcześniej wspomniane, pozytywne zna-

czenie dalszej walki z ograniczaniem zjawisk korupcyjnych w Polsce, ale jednocześnie eksponują negatywne oceny w odniesieniu do sfery wydatków rządowych. Postęp zatem w jednej dziedzinie, niwelowany jest przez regres w innej, skutkując w konsekwencji niewielkim wzrostem wartości indeksu dla kraju. Autorzy raportu zwracają także uwagę fakt, iż Polska jak dotąd stabilnie funkcjonowała w warunkach globalnego kryzysu finansowego, kontynuując działania transformacyjne zmierzające do budowy bardziej elastycznej gospodarki w warunkach stabilizacji politycznej. Zdaniem twórców opracowania zauważalne są jednak w dalszym ciągu wyraźne słabości instytucjonalne utrudniające rozwój gospodarczy oraz faktyczną implementację efektywnych mechanizmów sprzyjających tworzeniu w realnej gospodarce bardziej wolnego środowiska gospodarczego. Za szczególnie niepokojącą uznano sytuację w sektorze sądownictwa w Polsce, deficyt sektora finansów publicznych zwiększający ryzyko finansowe kraju oraz zmniejszające w ten sposób długoterminowo konkurencyjność gospodarki. Z tego względu uznano, iż kwestią niezwykle istotną jest prowadzenie rozważnej i perspektywicznej polityki finansowej, w tym zwłaszcza wskazano większą dyscyplinę sektora finansów publicznych.

Warto jednak zauważyć, iż w ciągu ostatnich dwóch dekad Polska osiągnęła zauważalny postęp w zakresie swobód ekonomicznych. Zaawansowanie procesu transformacji systemowej w naturalny sposób wykazuje bowiem silny związek z budową bardziej liberalnej przestrzeni gospodarczej. W 1995 r. Polska znajdowała się jeszcze w grupie krajów „zasadniczo nieliberalnych”, zajmując 76 pozycję w rankingu z wartością indeksu na poziomie 50,7. Obecnie, co potwierdzają zaprezentowane w tab. 2 dane, Polska osiągnęła już status kraju „umiarkowanie liberalnego”. Dla państwa mającego, patrząc z historycznej perspektywy, negatywne doświadczenia wynikające z wcześniejszego modelu gospodarki opartej na centralnym planowaniu jest to odczuwalny progres.

Raport *Doing business*

Jednym z najbardziej prestiżowych i uznanych rankingów odnoszących się do oceny warunków prowadzenia działalności gospodarczej w różnych krajach świata jest raport Banku Światowego *Doing business*. Wyniki corocznie publikowane w tym opracowaniu są zwykle szeroko komentowane, inicjując one wiele dyskusji w gronie ekonomistów, przedsiębiorców i polityków. Publikacja ta wywołując zatem szeroki odźwięk w różnych środowiskach opiniotwórczych i decyzyjnych może być, jak się wydaje, szczególnie istotnym elementem w procesie kształtowania zewnętrznych ocen o środowisku biznesowym w konkretnym państwie i wpływać na ogólną jego percepcję. Jednocześnie raport ma liczne walory poznawcze umożliwiające – przy tej samej metodologii stosowanej do ewaluacji

wszystkich państw objętych badaniem – interesujące oraz obiektywne porównania.

Ostatni raport Banku Światowego *Doing business 2012* dotyczył 183 krajów. Najlepiej zostały ocenione Singapur (pozycja 1), Hongkong (pozycja 2) oraz Nowa Zelandia (pozycja 3). Polska została natomiast sklasyfikowana na relatywnie odległym miejscu (pozycja 62) i wynik ten należy uznać za wysoce niezadowolający, tym bardziej że w gronie państw OECD Polska zajęła zaledwie 28 pozycję na 31 sklasyfikowanych w tym zestawieniu krajów. Przyjmując perspektywę regionalną można zauważyć, iż Polska w porównaniu do pozostałych państw Europy Środkowej również nie uzyskała szczególnie wysokiej oceny. Wyraźnie lepsze pozycje w rankingu zajęły Łotwa (pozycja 21), Estonia (pozycja 24) i Litwa (pozycja 27), a także Słowenia (pozycja 37), Słowacja (pozycja 48) oraz Węgry (pozycja 51). Pozycje gorsze od Polski zajęły tylko Czechy (pozycja 64) oraz państwa Europy Wschodniej.

Tabela 3. Polska w raporcie Banku Światowego *Doing business 2012*

Kategorie oceny	Pozycja w 2012 r.	Pozycja w 2011 r.
Rozpoczęcie działalności gospodarczej	126	115
Uzyskanie pozwoleń na budowę	160	159
Uzyskanie przyłącza elektrycznego	64	64
Rejestracja (nabycie) nieruchomości	89	87
Dostępność kredytu	8	8
Ochrona inwestorów	46	44
Płacenie podatków	128	128
Wymiana handlowa z zagranicą	46	36
Egzekwowanie kontraktów	68	69
Odzyskiwanie należności od niewypłacalnych kontrahentów	87	74
Ogólna pozycja w rankingu	62	59

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych raportu Banku Światowego *Doing business*,
(www.doingbusiness.org, 30.01.2012).

Na niską ogólną pozycję Polski w przytoczonym raporcie Banku Światowego składa się wiele niekorzystnych ocen cząstkowych. Na podstawie analizy poszczególnych elementów składowych finalnej ewaluacji wyraźnie widać najbardziej negatywnie ocenione sfery istotne dla prowadzenia działalności gospodarczej. Wymowna jest zwłaszcza niezwykle niska ocena (i w związku z tym pozycja – 160) w odniesieniu do uzyskania pozwolenia na budowę, co wiąże się z bardzo istotnym dla sektora przedsiębiorstw procesem

inwestycyjnym. W dalszym ciągu – w świetle zaprezentowanych ocen Banku Światowego – bardzo słabo Polska wypada w kategoriach związanych ze sferą fiskalną (pozycja 128) oraz z rozpoczęciem działalności gospodarczej (pozycja 126). Za problematyczne uznano także obowiązujące procedury przy nabyciu nieruchomości, możliwości odzyskiwania należności od upadających kontrahentów oraz egzekwowanie kontraktów. Jedyne w kategorii dostępność kredytów pozycja Polski jest zaskakująco wysoka (pozycja 8). Bank Światowy odnotował w okresie obejmującym badanie wprowadzenie przez rząd Polski tylko dwóch reform sprzyjających prowadzeniu działalności operacyjnej przedsiębiorstw. Za takie uznano możliwości elektronicznego obrotu dokumentów w procedurach celnych oraz wprowadzenie zmian w prawie upadłościowym upraszczające postępowania sądowe i zwiększające prawa wierzycieli. Należy zauważyć, iż pozycja Polski w raporcie *Doing Business* pogorszyła się w porównaniu do poprzedniego roku. Wydaje się, iż część sygnalizowanych w analizowanym zestawieniu problemów ma charakter długotrwały, a co więcej inne państwa stale poprawiają swoją pozycję, wdrażając systematycznie kolejne rozwiązania ułatwiające prowadzenie działalności gospodarczej.

Podsumowanie

Wykorzystane w niniejszym opracowaniu wybrane międzynarodowe rankingi oraz zestawienia z pewnością nie odzwierciedlają w pełni specyfiki polskiej gospodarki, a także obarczone są nadmierną prostotą wobec złożoności obiektu ich badań. Mają jednak, jak zauważono na wstępie, ważne walory poznawcze dla różnych zarówno krajowych, jak i zagranicznych podmiotów. Ponadto zestawienia te w usystematyzowany i porównywalny sposób hierarchizują w danych kategoriach objęte oceną państwa, będąc istotnym elementem wpływającym na ich zewnętrzny wizerunek. Wykorzystanie zatem tutaj perspektywy międzynarodowej umożliwia w konsekwencji zwrócenie uwagi na dystans dzielący Polskę od osiągniętych standardów międzynarodowych w określonych dziedzinach, a jednocześnie może sugerować potrzebne w krajowym systemie zmiany.

Zaprezentowane w niniejszym syntetycznym opracowaniu wybrane indeksy odnoszące się do podstawowych kwestii wpływających na warunki gospodarcze „kreślą” jednak nieco dychotomiczny obraz systemu ekonomicznego Polski.

Z jednej strony wykorzystane zestawienia odzwierciedlają rozwój kraju oraz jego widoczny awans cywilizacyjny. Proces transformacji można bowiem uznać za zawansowany w znaczącym stopniu, czego egzemplifikacją jest funkcjonujący system ekonomiczny z wyraźną orientacją prorynkową. Zasadnicze elementy poprzedniego ładu gospodarczego uległy dezintegracji lub też daleko posuniętej marginalizacji. Osiągane tempo wzrostu

gospodarczego cechowało się w ostatnich dwóch dekadach relatywnie wysoką dynamiką, a rodzime przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe notowały odczuwalny wzrost przychodów. W samej sferze warunków prowadzenia działalności gospodarczej widoczny jest również selektywny progres.

Z drugiej zaś strony, pomimo osiągniętego postępu, nadal uderzają znane od lat problemy i słabości systemowe, które ograniczają możliwości rozwojowe sektora przedsiębiorstw w Polsce, a tym samym negatywnie wpływają na konkurencyjność całego kraju. Szczególnie sfera regulacyjna odnosząca się do działalności gospodarczej budzi poważne kontrowersje. Występujący na poziomie mikroekonomicznym nadmiar regulacji, wysoki stopień komplikacji i częsty brak jednoznaczności przepisów prawnych, zwłaszcza w sferze fiskalnej, wyznaczających ramy aktywności operacyjnej podmiotów gospodarczych są przyczyną znaczących dodatkowych i nieuzasadnionych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw. Przedstawiciele tego sektora zwracają przede wszystkim uwagę na wysokie pozapłacowe koszty prowadzenia działalności gospodarczej, które w zasadniczej mierze wynikają z obowiązujących w różnych sferach działalności nieadekwatnych regulacji. Ponadto nadal ograniczona efektywność różnych instytucji utrudnia także działalność przedsiębiorstw, pochłaniając część ich naturalnej energii na wykonywanie niejednokrotnie nadmiernie rozbudowanych procedur administracyjnych. W rezultacie na poziomie makroekonomicznym zwiększają się koszty funkcjonowania całej gospodarki narodowej.

Omawiane problemy nie powinny jednak przesłaniać faktu, iż rodzima gospodarka nadal posiada niebagatelny wewnętrzny potencjał rozwojowy i wiele przewag względem otoczenia zewnętrznego składających się na jej ogólną atrakcyjność w wymiarze ekonomicznym. Warto też podkreślić, iż „proste” możliwości wzrostu gospodarczego w Polsce tracą systematycznie swoją efektywność jako długookresowe katalizatory rozwoju. W obliczu intensywnej konkurencji na arenie międzynarodowej oraz pojawiających się wyzwania, uzasadniony jest, jak się wydaje, postulat szczególnej dbałości o kreowanie sprzyjających działalności gospodarczej warunków systemowych. Warunkiem *sine qua non* jest tutaj konieczność tworzenia właściwych regulacji prawnych budujących w systemowy sposób konkurencyjne środowisko biznesowe.

Strony internetowe

Oficjalna strona Banku Światowego *Doing business*, www.doingbusiness.org.

Oficjalna strona The Heritage Foundation *Index of Economic Freedom*,

<http://www.heritage.org>.

Oficjalna strona Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, <http://www.ebrd.com>.

Jarosław Kulbat

Szkola Wyższa Psychologii Społecznej

Wydział Zamiejscowy we Wrocławiu

Skuteczność dialogu społecznego w perspektywie hipotezy kontaktu między grupami

Harmonia w relacjach międzygrupowych opiera się na koordynacji interesów różnych grup społecznych [Sherif, 1966]. Grupa broni swoich interesów, bo dzięki temu jej członkowie mogą zaspokajać swoje potrzeby [Brown, 2006]. Jeśli zaspokajanie tych potrzeb wymaga zasobów, których ilość jest ograniczona, pojawienie się międzygrupowej rywalizacji staje się kwestią czasu. Co więcej, jeśli dążenia grup nie będą koordynowane, rywalizacja może z łatwością przerodzić się w konflikt społeczny [Deutsch, 2008]. Koordynacja interesów wymaga komunikacji między grupami, która może przyjąć postać dialogu społecznego.

Zgodnie z ogólną definicją dialog społeczny jest formą komunikacji społecznej i polega na wymianie informacji pomiędzy przedstawicielami różnych grup społecznych [Towalski, 2007]. Dialog społeczny kojarzy się zazwyczaj z dążeniami do uzgodnienia swoich interesów przez grupy biorąc w nim udział. Stawianie ultimatum, wymuszanie rozwiązań siłą lub groźbą jej użycia, szantażowanie, choć są formami komunikacji międzygrupowej, nie kojarzą się z dialogiem społecznym, choć stanowią przykłady komunikacji społecznej [Cody, 1982].

Problematyka relacji międzygrupowych budzi spore zainteresowanie badaczy i teoretyków niemal od początku historii psychologii społecznej [Deutsch, 2008]. Zainteresowanie to jest odzwierciedleniem powszechnego przekonania, że zrozumienie psychologicznych konsekwencji przynależności do grup społecznych pozwoli na kontrolę różnych niepożądanych zjawisk, których ludzie doświadczają w życiu codziennym, takich jak uprzedzenia, dyskryminacja, niesprawiedliwość czy utrwalanie nierówności [Hewstone, Rubin i Willis, 2002; Stephan i Stephan, 1999].

Wśród zagadnień dotyczących relacji międzygrupowych problematyka „kontaktu międzygrupowego” zajmuje pozycję szczególną [Dovidio, Gaertner i Kawakami, 2003]. Od ponad sześćdziesięciu lat przedstawiciele nauk społecznych analizują możliwości wykorzystania kontaktu między grupami do redukcji międzygrupowych uprzedzeń czy rozwiązywania konfliktów społecznych [Allport, 1954; Amir, 1969; Brewer i Miller, 1984; Hewstone i Brown, 1986; Pettigrew, 1998; Stephan, 1987]. Wbrew pierwszemu skojarzeniu potencjał kontaktu międzygrupowego nie opiera się jedynie na kontakcie przedstawicieli grup, choć taki kontakt jest oczywiście konieczny. Potrzeba znacznie więcej. Dążenia

do identyfikacji dodatkowych warunków intensyfikujących pozytywne następstwa kontaktu nadawały (i wciąż nadają) kierunek wysiłkom badaczy i teoretyków [Dovidio, Gaertner i Kawakami, 2003]. Krótkie podsumowanie tych badań i koncepcji jest głównym celem tego artykułu. Kontakt między grupami może przyjąć postać dialogu społecznego, można więc oczekiwać, że czynniki, które mają znaczenie dla powodzenia kontaktu, będą też wpływać na powodzenie dialogu społecznego.

W połowie lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku Gordon Allport zaproponował koncepcję kontaktu międzygrupowego, którą dziś uznaje się za klasyczną [Allport, 1954]. Przewidywał on, że kontakt przedstawicieli różnych grup będzie miał pozytywne konsekwencje, jeśli zostaną spełnione cztery warunki: a) zbliżony status uczestników kontaktu, b) wspólne cele, których realizacji służy kontakt, c) międzygrupowe współdziałanie w realizacji tych celów oraz d) poparcie kontaktu przez autorytety [Pettigrew, 1998].

Kilka lat temu, Thomas Pettigrew i Linda Tropp [2006] podsumowali wyniki ponad pięciuset badań poświęconych weryfikacji skuteczności hipotezy kontaktu w redukowaniu uprzedzeń między grupami. Wyniki tej metaanalizy wskazują dość jednoznacznie, że określone przez Allport'a [1954] warunki optymalnego kontaktu rzeczywiście wzmacniają jego skuteczność, zwłaszcza gdy występują jednocześnie [Pettigrew i Tropp, 2006]. W kolejnych częściach artykułu przeanalizujemy dokładniej czynniki, które zwiększają szanse na powodzenie dialogu społecznego [Pettigrew, 1998].

Warunki brzegowe optymalnego dialogu społecznego

Międzygrupowa kooperacja w dążeniu do wspólnego celu

Efektywny kontakt, podobnie jak dialog społeczny, powinien opierać się na wspólnym dążeniu do celów, których osiągnięcie jest ważne dla zainteresowanych grup. Przedstawiciele grup muszą solidarnie pracować i polegać na sobie nawzajem, żeby osiągnąć założone cele [Pettigrew i Tropp, 2006]. Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma międzygrupowa kooperacja: osiągnięcie wspólnego celu powinno być uzależnione od współpracy przedstawicieli grup, a nie rywalizacji między nimi [Deutsch, 2008].

W klasycznych badaniach Muzafera Sherifa i współpracowników [1961; Sherif, 1966] do przełamywania międzygrupowej wrogości wykorzystywano prowokowane przez badaczy sytuacje, które wymuszały kooperację zwaśnionych grup. Dzięki tej kooperacji zjednoczone w działaniu grupy mogły pokonywać trudności na drodze do osiągnięcia swoich celów. Opisana tu interwencja psychologiczna (wymuszona przez specyfikę zadania kooperacja) była wielokrotnie wykorzystywana do przezwycięzania międzygrupowych napięć w rozmaitych kontekstach społecznych [Nelson, 2003]. Klasycznym przykładem oddziaływania opartego na tym paradygmacie jest zaproponowany przez Elliota Aronso-

na i współpracowników model klasy układankowej [Aronson i Patnoe, 1997]. Polega on na tym, że przedstawiciele różnych grup współpracują ze sobą w wykonywaniu zadań. Specyfika współpracy koniecznej do wykonania zadania polega na tym, że wysiłki przedstawicielei każdej z grup są komplementarne. Osiągnięcie sukcesu przez wszystkich nie jest możliwe bez odniesienia sukcesów przez poszczególnych członków każdej z grup, z których każdy ma przydzielone zadania o kluczowym znaczeniu dla powodzenia projektu.

Dialog społeczny, który opiera się na współpracy międzygrupowej, może doprowadzić do pojawienia się szczególnej współzależności między przedstawicielami różnych grup. Gdy zaczynają oni spostrzegać siebie w kategoriach grupy zadaniowej czy roboczej, granice międzygrupowe zacierają się lub co najmniej tracą na znaczeniu i – w konsekwencji – wzrasta wzajemne zaufanie [Brown & Abrams, 1986; Brown & Wade, 1987]. Podejście to jednak ma pewne ograniczenia.

Jak się okazuje, spora część badań nad wpływem współdziałania na poprawę stosunków międzygrupowych dotyczyła sytuacji, w których współpraca pozwalała osiągnąć sukces, dotrzeć do celu, zaspokoić potrzeby obu grup. Jest jednak oczywiste, że współpraca nie zawsze umożliwi osiągnięcie celu. Doświadczenie wspólnej porażki może pogłębiać wzajemną niechęć, zwłaszcza gdy odpowiedzialność za porażkę można z łatwością przypisać działaniom przedstawicielei grupy obcej [Blanchard, Weigl i Cook, 1975; Worchel, 1986]. Poza tym wspólna realizacja celów obnaża czasem różnice międzygrupowe w umiejętnościach, zdolnościach czy dostępie do zasobów [Cohen, 1980; 1984; Slavin, 1985]. Negatywne konsekwencje tych dysproporcji dla wzajemnej percepcji grup można próbować zmniejszać dzięki przemyślanemu przydziałowi ról czy zadań. Chodzi tu o stworzenie okoliczności, które umożliwią członkom zainteresowanych grup wykazanie się szczególnymi zdolnościami czy kompetencjami.

Dialog społeczny, podobnie jak współpraca międzygrupowa, stwarza wiele okazji do nawiązania i pogłębiania relacji interpersonalnych między przedstawicielami różnych grup [Amir, 1976]. Znajomi czy przyjaciele należący do jednej grupy społecznej pozwalają gromadzić informacje o zachowaniach poszczególnych członków grupy obcej (drugiej). Znaczenie kategorii społecznych o stereotypowym charakterze traci w takich przypadkach na znaczeniu [Locksley, Borgida, Brekke i Hepburn, 1980; Locksley, Hepburn i Ortiz, 1982], pod warunkiem że stereotypy dotyczące grupy obcej nie są szczególnie silne [Grant i Holmes, 1981; Krueger i Rothbart, 1988].

Równy status

Allport [1954] podkreślał znaczenie równego statusu społecznego grup dla powodzenia kontaktu między nimi. Dość szybko jednak pojawiły się wątpliwości dotyczące definicji statusu [Stephan i Stephan, 1999]. Status bowiem można definiować za pomocą

wskaźników niezależnych od samego kontaktu, takich jak dochody, wiek, wykształcenie czy płeć. Jednocześnie status może znaleźć odzwierciedlenie w specyfice interakcji, które składają się na kontakt, takich jak kontrola miejsc przy stole, decydowanie o przebiegu rozmowy, ubiór [Stephan i Stephan, 1999].

Wpływ statusu grupy na przebieg kontaktu zależy przede wszystkim od manifestacji przekonań czy oczekiwań na temat ludzi należących do innych grup [Mullen, Brown, & Smith, 1992]. Przedstawiciele grup o wyższym statusie społecznym są bardziej uprzedzeni niż członkowie grup o statusie niższym. W konsekwencji zakres zmian w spostrzeganiu grupy obcej jest inny dla grup, które się różnią statusem. Zauważmy, że większość społeczeństw można opisać jako układ hierarchiczny: jedne grupy zajmują w takich hierarchiach miejsce bardziej uprzywilejowane, zaś inne niekoniecznie [Sidanius i Pratto, 1999]. Uzasadnieniu własnej wyższości grupy, za którym najczęściej idzie jej legitymizacja, może posłużyć stygmatyzacja grup o niższym statusie [Sidanius i Pratto, 1999]. W praktyce więc niezwykle trudno doprowadzić do sytuacji, w której pozycja uczestników dialogu byłaby równa pod względem czynników, istotnie niezależnych od sytuacji kontaktu [Riordan, 1978].

Nie ulega jednak wątpliwości, że dialog warto podejmować, bo zbliżony lub równy status grup uczestniczących właśnie w dialogu sprawia, że ich uczestnikom łatwiej będzie dostrzec podobieństwa między nimi [McClendon, 1974]. Niektórzy badacze zwracają uwagę, że dla powodzenia kontaktu między grupami szczególne znaczenie ma przekonanie uczestników interakcji, że ich status w czasie kontaktu jest zbliżony [Cohen i Lotan, 1995; Riordan i Ruggiero, 1980]. W praktyce dążenie do wyrównywania statusu grup uczestniczących w dialogu społecznym następuje w czasie nawiązywania i podtrzymywania kontaktu [Brewer i Kramer, 1985; Schofield i Eurich-Fulcer, 2001].

Poparcie ze strony autorytetów, instytucji i norm społeczne

Ostatni czynnik, który w koncepcji Allporta ma znaczenie dla przebiegu i konsekwencji kontaktu międzygrupowego, to społeczne nastawienie wobec prób porozumienia [Allport, 1954; Cohen, 1980; Slavin, 1985]. Najczęściej atmosfera sprzyjająca kontaktom między grupami jest odbiciem obowiązujących norm społecznych, które kształtują zachowania członków grup [Stephan i Stephan, 2001]. Optymalny kontakt między grupami powinien opierać się na normach wspierających egalitaryzm, prospołeczność czy sprawiedliwe traktowanie. Aktywizacja tego typu norm może w pewnym zakresie ograniczać znaczenie porównań społecznych, zwłaszcza nasilających różnice międzygrupowe [Dovidio, Gaertner i Kawakami, 2003].

Kontrolę nad przestrzeganiem obowiązujących w czasie dialogu społecznego norm mogą sprawować przedstawiciele władzy lub akceptowane przez obie strony autorytety

[Stephan i Stephan, 2001]. W związku z instytucjonalnym wsparciem dla dialogu społecznego badacze zwracają uwagę na dwie kwestie o podstawowym znaczeniu dla skutecznego wykorzystania tego rodzaju oddziaływań [Stephan i Stephan, 1999]. Po pierwsze, należy bardzo starannie wybrać osobę, która jest autorytetem dla obu grup. Jeśli nie można znaleźć kogoś takiego, trzeba stworzyć grono autorytetów, które popierają dialog i porozumienie oraz mają poparcie i akceptację każdej z grup zaangażowanych w dialog. Po drugie, w sytuacji, w której dialog społeczny zostaje narzucony, np. przez pewne rozwiązania prawne czy wyraźny nacisk ze strony władz, można się spodziewać wyraźnego oporu. Opór ten jest naturalną reakcją na próby ograniczenia wolności, a jego wyrazem jest dążenie do odzyskania ograniczonych nakazem praw [Brehm, 1966; Brehm i Brehm, 1981]. W przypadku narzuconego z zewnątrz dialogu społecznego reaktancja może przybrać formę wzrostu niechęci międzygrupowej lub bierności, która sprawia, że dialog społeczny nabiera fasadowego charakteru [Cohen, 1980]. Wydaje się, że optymalna dla powodzenia dialogu społecznego jest sytuacja, w której szanowane przez zainteresowane grupy autorytety popierają kontakty międzygrupowe, które zostały zainicjowane przez samych przedstawicieli tych grup.

Podsumowanie

Zaproponowana przez Allporta [1954] formuła optymalnego kontaktu międzygrupowego nie nakładała szczególnych ograniczeń na liczbę czynników, które mogłyby zwiększać szanse powodzenia dialogu społecznego. W literaturze przedmiotu z łatwością można znaleźć propozycje innych czynników stymulujących dialog [Amir, 1976; Pettigrew, 1998]. Jednym z nich są okazje wynikające ze specyfiki kontaktu do nawiązywania bliższych znajomości z członkami grupy obcej, zwłaszcza gdy towarzyszy temu gromadzenie informacji niezgodnych z zawartością stereotypu [Brewer i Miller, 1984]. Naturalnym rozwinięciem znajomości nawiązanych za sprawą kontaktu międzygrupowego jest zawieranie międzygrupowych przyjaźni [Pettigrew, 1997]. Są podstawy, by sądzić, że przyjaciele należący do innych grup społecznych pełnią kluczową rolę w redukcji uprzedzeń wobec grup, do których należą [Herek i Capitano, 1996]. Kontakty międzygrupowe inicjują procesy redukujące wzajemną niechęć czy podejrzliwość przeszkadzającą w osiągnięciu porozumienia. Spróbujmy teraz scharakteryzować te procesy.

Mediatory skuteczności dialogu społecznego

W literaturze przedmiotu pojawia się przynajmniej kilka powiązanych ze sobą mechanizmów psychologicznych, które redukują międzygrupowe uprzedzenia i zmniejszają interpersonalny dystans między przedstawicielami grup [Dovidio, Gaertner i Kawakami, 2003]. W konsekwencji procesy te wpływają na wzrost szans powodzenia dialogu społecz-

nego. Mechanizmy psychologiczne, o których tu mowa, nawiązują do opisywanych wcześniej moderatorów optymalnego kontaktu międzygrupowego: równego statusu zaangażowanych w dialog grup, kooperacji w dążeniu do wspólnych celów oraz poparcia ze strony autorytetów. Uświadomienie sobie natury tych procesów, ich uwarunkowań i dynamiki stwarza realne możliwości oddziaływania na przebieg dialogu społecznego.

Relacje międzygrupowe przejawiają się w rozmaitych aspektach funkcjonowania psychologicznego jednostek, które tworzą grupy. Ich prezentację przeprowadzimy według analizy czynnikowej, która w literaturze poświęconej kontaktom międzygrupowym zajmuje poczesne miejsce [Dovidio, Gaertner i Kawakami, 2003]. Do takich czynników, które mają istotne znaczenie zaliczymy: (1) funkcjonalne relacje pomiędzy grupami, (2) zachowania, (3) reakcje afektywne oraz (4) zmiany sposobu i treści myślenia w następstwie kontaktów z przedstawicielami grupy własnej i z innymi.

Relacje funkcjonalne (instrumentalna funkcja konfliktu społecznego)

W koncepcji rzeczywistego konfliktu, kojarzonej z badaniami Muzafera Sherifa [1966], czynnikiem odpowiedzialnym za zmiany postaw i zachowań wobec przedstawicieli grupy obcej była współpraca grup. Rywalizowanie o zasoby, których ilość jest niewystarczająca do zaspokojenia potrzeb przedstawicieli różnych grup jest przykładem współzależności negatywnej: sukces jednej grupy jest tożsamy z porażką drugiej. Taka negatywna współzależność może prowadzić do szybkiego wzrostu wzajemnej wrogości, którą widać wyraźnie w postawach i zachowaniach wobec grupy obcej. Z kolei pozytywna współzależność, której prototypową formą jest właśnie kooperacja, stanowi punkt wyjścia do kształtowania się pozytywnych doświadczeń z udziałem przedstawicieli grupy obcej. Doświadczenia te z czasem mogą wpłynąć na postawy wobec dawnych konkurentów. Motyw współzależności grup, która przyjmuje postać rywalizacji lub kooperacji, pojawiał się w kilku innych koncepcjach wyjaśniających genezę międzygrupowej wrogości [Esses, Dovidio, Jackson, i Armstrong, 2001; Sidanius i Pratto, 1999]. Funkcjonalne podejście do kooperacji międzygrupowej jako narzędzia redukcji międzygrupowych stereotypów uzasadnia, jak duże może być znaczenie czynników związanych z pojawianiem się pewnych zachowań oraz towarzyszących im myśli czy uczuć.

Zmiana zachowania

Kontakt międzygrupowy w proponowanym tu ujęciu można traktować jak metodę modyfikacji zachowania [Pettigrew, 1998]. W gruncie rzeczy takie jest właśnie główne praktyczne zastosowanie kontaktu. Dialog społeczny może prowadzić do kumulowania się pozytywnych doświadczeń w relacjach z członkami innej grupy. Te pozytywne doświadczenia mogą przyczyniać się do poprawy przyszłych relacji pomiędzy grupami, np. dzięki aktywizacji normy wzajemnej akceptacji, która będzie wpływać na przyszłe zachowania

członków różnych grup [Dovidio, Gaertner i Kawakami, 2003].

Z kolei współpraca między grupami, która pozostaje w sprzeczności z oczekiwaniami przedstawicieli zaangażowanych w dialog grup, może u nich wywołać dysonans [Miller i Brewer, 1986]. Redukcja tego nieprzyjemnego stanu może przybrać formę zmiany wrogiej postawy wobec grupy obcej [Cooper, 2007]. Modyfikacja zachowań pojawiających się w relacjach między grupami, do której może dojść w następstwie kontaktu, jest odzwierciedleniem zmian poznawczych i afektywnych, które dialog społeczny inicjuje.

Modyfikacja czynników afektywnych

Kluczowe znaczenie dla zrozumienia dynamiki relacji międzygrupowych, w tym także dialogu społecznego, mają stany afektywne doświadczane przez przedstawicieli grup w momentach kontaktu [Pettigrew, 1998; Mackie i Smith, 2002]. Należy stwierdzić, że pozytywny kontakt między grupami może na te stany afektywne wpływać na dwa sposoby. Po pierwsze, dialog społeczny stanowi okazję do redukcji negatywnych emocji wzbudzanych przez obecność przedstawicieli grupy obcej. Po drugie, dialog społeczny może wpłynąć na pojawienie się pozytywnych emocji w następstwie nawiązywania i zacieśniania znajomości pomiędzy przedstawicielami różnych grup [Pettigrew i Tropp, 2000].

Znaczenie emocji dla powstawania i manifestowania uprzedzeń łatwiej zrozumieć, gdy uświadomimy sobie, jakich emocji ludzie doświadczają w kontaktach z przedstawicielami innych grup. Kontaktom z przedstawicielami obcej grupy mogą towarzyszyć różne, najczęściej jednak negatywne, stany afektywne: lęk, strach, zaniepokojenie czy gniew. Jeśli ludzie postrzegają przedstawicieli innej grupy, jako niebezpiecznych, mogą wówczas doświadczać adekwatnych w sytuacji konfrontacji z tą grupą emocji, takich jak strach czy gniew [Smith i Mackie, 2005]. Dla wielu ludzi kontakt z nieznanym jest źródłem pewnego dyskomfortu związanego z niepewnością dotyczącą przebiegu dalszej interakcji, co może uzasadniać pojawienie się niepokoju [Bodenhausen, 1993; Smith i Mackie, 2005; Wilder, 1993]. Negatywny afekt zwiększa szanse uruchomienia w reakcji na przedstawicieli grupy obcej procesów, które w specyficzny sposób ukierunkowują przebieg interakcji, takich jak utrudnienia (czy wręcz blokada) we wzajemnej komunikacji [Hyers i Swim, 1998], wzrost znaczenia wiedzy stereotypowej [Wilder, 1993] czy wzajemna nieufność [Dovidio, Gaertner, Kawakami, i Hodson, 2002].

Warto jednak zaznaczyć, że kontakt międzygrupowy może również prowadzić do pojawienia się pozytywnych emocji w stosunku do przedstawicieli grupy obcej, co może być następstwem wzbudzenia wobec nich współczucia. Dialog społeczny ułatwia zwrócenie uwagi na uczucia czy doświadczenia przedstawicieli grupy obcej, co aktywizuje wrażliwą empatię [Batson, Chang, Orr, i Rowland, 2002; Vescio, Sechrist, i Paolucci, 2003]. Empatia pomaga redukować uprzedzenia na dwa sposoby. Po pierwsze, empatia sprawia,

że w odniesieniu do przedstawiciela grupy obcej pojawiają się pozytywne uczucia, które później mogą się uogólnić na całą grupę. Po drugie, uczucie empatii sprzyja prospołeczności. Warto w tym miejscu dodać, że działania mające na celu poprawę sytuacji drugiego człowieka mogą stanowić punkt wyjścia do pozytywnego kontaktu między grupami w przyszłości [Batson, et al., 1997; Finlay i Stephan, 2000; Stephan i Finlay, 1999].

Czynniki poznawcze

Psychologiczne wyjaśnienia genezy niechęci czy wrogości między grupami nawiązują często do niewiedzy, która sprzyja powstawaniu i utrzymywaniu się stereotypów [Stephan i Stephan, 1999]. W takiej sytuacji jakkolwiek wiedza, nawet nadmiernie uproszczona, nieprawdziwa, krzywdząca, wydaje się lepsza niż niewiedza [Pettigrew, 1998].

Zmniejszenie niewiedzy może redukować wzajemne stereotypy na kilka sposobów.

Po pierwsze, im więcej ludzie wiedzą o przedstawicielach drugiej grupy, tym swobodniej czują się w ich obecności. Taka interpersonalna swoboda obniża dyskomfort w relacjach z innymi i zmniejsza szansę na kształtowanie się uprzedzeń [Crosby, Bromley i Saxe, 1980; Dovidio i Gaertner, 2004]. Po drugie, wzrost ilości informacji na temat osób z innych grup zwiększa szansę na to, że będą one postrzegane w sposób bardziej zindywidualizowany. Takie pozytywne podejście stwarza okazję do ukształtowania nowej reprezentacji umysłowej. Dzięki temu mogą powstać nowe, niestereotypowe skojarzenia, które zmniejszają ryzyko automatycznej aktywizacji stereotypu w przyszłości [Kawakami, Dovidio, Moll, Hermsen, i Russin, 2000]. Po trzecie, międzykulturowa wrażliwość, której przejawem może być łatwość przyjmowania perspektywy innej niż własna, może prowadzić do redukcji uprzedzeń w konsekwencji wzbudzania współczucia lub dostrzegania niesprawiedliwości [Stephan i Finlay, 1999]. Można więc oczekiwać, że dialog społeczny ma potencjał zmiany stereotypów odzwierciedlających wiedzę (czy raczej niewiedzę), jaką na swój temat mają grupy.

Znaczenie umysłowych reprezentacji grup społecznych dla genezy stereotypów zostało dobrze udokumentowane w badaniach nad kategoryzacją społeczną i tożsamością społeczną [Tajfel i Turner, 1979; Turner, Hogg, Oakes, Reicher i Wetherell, 1987]. Kategoryzacja społeczna pozwala spostrzegać innych ludzi jako członków grupy własnej lub obcej i znajduje odzwierciedlenie w rozmaitych aspektach psychologicznej reakcji na innych [Brown, 2006]. W sferze poznawczej ludzie dysponują bardziej szczegółowymi informacjami na temat przedstawicieli własnej grupy [Park i Rothbart, 1982], lepiej pamiętają informacje dotyczące podobieństwa ze swoimi i różnic z obcymi [Wilder, 1981], pamiętają mniej pozytywnych informacji dotyczących grupy obcej [Howard i Rothbart, 1980]. W aspekcie afektywnym ludzie doświadczają bardziej pozytywnych stanów emocjonalnych w kontaktach z przedstawicielami własnej grupy [Otten i Moskowitz, 2000], zwłaszcza

w reakcji na tych najbardziej prototypowych [Hogg i Hains, 1996]. W odniesieniu do zachowania ludzie bardziej się starają, wkładają więcej wysiłku, pracując na rzecz własnej grupy [Worchel, Rothgerber, Day, Hart, i Butemeyer, 1998], chętniej też pomagają osobom z własnej grupy [Dovidio et al., 1997].

Część wysiłków badaczy została skierowana na poszukiwania sposobów redukcji wzajemnej niechęci dzięki oddziaływaniu na proces kategoryzacji społecznej, którą kontakt i dialog społeczny mogą zainicjować. Teoria tożsamości społecznej pozwala na sformułowanie oczekiwań dotyczących skuteczności trzech metod modyfikowania konsekwencji kategoryzacji społecznej: dekategoryzacja, rekategoryzacja oraz wzajemne międzygrupowe różnicowanie [Stephan i Stephan, 1999].

Dekategoryzacja

Inicjowanie kontaktów międzygrupowych odbywa się zazwyczaj w atmosferze wzajemnego niepokoju i braku zaufania [Mackie i Smith, 2003]. Jednak współpraca w dążeniu do wspólnych celów i pojawianie się pozytywnych doświadczeń związanych z przedstawicielami grupy obcej, może rozpocząć proces dekategoryzacji [Pettigrew, 1998]. Istota tego procesu polega na tym, że przedstawiciele każdej z grup zaczynają spostrzegać członków grupy obcej przez pryzmat raczej ich cech indywidualnych niż ich przynależności grupowej [Wilder, 1986]. W konsekwencji rosną szanse na pojawienie się wyrazistej kategoryzacji, której podstawą są informacje na temat zachowań konkretnych przedstawicieli grupy obcej, a nie stereotypowe oczekiwania [Hewstone i Brown, 1986].

Szczególny wariant wykorzystania dekategoryzacji, który zaproponowali Marilyn Brewer i Norman Miller [1984], opiera się na założeniu, że kontakt między grupami powinien mieć charakter raczej interpersonalny niż międzygrupowy. Kontaktować się powinni raczej przedstawiciele grup niż całe grupy. W takich warunkach informacje dotyczące przedstawicieli grupy obcej będą w naturalny sposób organizowane w wymiarze osobistym, a nie grupowym. Wyniki badań dają podstawy, by sądzić, że taka modyfikacja sposobu dostarczania informacji o grupie obcej poprawia kontakt międzygrupowy [Bettencourt, Brewer, Croak, i Miller, 1992; Marcus-Newhall, Miller, Holtz, i Brewer, 1993].

Rekategoryzacja

Z kolei rekategoryzacja to proces wyjaśniony przez Samuela Gaertnera i Johna Dovidio (2000). Polega na dążeniu do modyfikacji reprezentacji umysłowych grupy własnej. Uczestnicy dialogu powinni zacząć myśleć o sobie, posługując się jakąś nadrzędną kategorią [Gaertner i Dovidio, 2000; Gaertner, Mann; Dovidio, Murrell i Pomare, 1990]. Taki przyjęty sposób myślenia sprawia, że zmienia się motywacyjny i poznawczy kontekst faworyzowania grupy własnej. Grupa własna, w następstwie takiej rekategoryzacji, składa się teraz z przedstawicieli niegdyś obcej grupy. Wiele wskazuje na to, że powodze-

nie interwencji, która ma na celu wzbudzenie rekategoryzacji zależy od czynników, które już omówiliśmy, charakteryzując determinanty pozytywnego kontaktu międzygrupowego [Gaertner i Dovidio, 2000].

Niestety, wykorzystanie rekategoryzacji i dekategoriizacji ma pewne ograniczenia. Po pierwsze, czasem trudno utrzymać efekty oddziaływania, nadrzędnej tożsamości grupy czy zbioru indywidualnych reprezentacji przedstawicieli grupy obcej. Ulotność zmian jest dość prawdopodobna w przypadku rozbudowanych i skrajnych kategorii społecznych [Hewstone, Rubin i Willis, 2002]. Po drugie, w dialog społeczny często zaangażowane są grupy, których wzajemne kontakty mają nierzadko długą i niezwykle burzliwą historię. W takich warunkach próby wprowadzenia nadrzędnej kategorii czy zachęty do koncentrowania się na konkretnych przedstawicielach grupy obcej natrafiają na silny opór ze strony grup uczestniczących w dialogu [Brewer, 2000]. Opór ten może wynikać także z zagrożenia dla własnej tożsamości grupowej, która nie pozwala precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, kim jesteśmy. Niektórzy badacze sugerują, że w takiej sytuacji rekategoryzacja na dłuższą metę może intensyfikować uprzedzenia [Hornsey i Hogg, 1999].

Model wzajemnego różnicowania

Trzeci sposób zmiany przekonań w następstwie kontaktu międzygrupowego zaproponowali Miles Hewstone i Rupert Brown [1986] w modelu wzajemnego różnicowania, w którym punktem wyjścia jest teza, że traktowanie reprezentanta grupy obcej jako jednostki raczej nie wpłynie na zmianę postaw w stosunku do grupy obcej jako całości. Nie stanie się tak głównie dlatego, że kontekst grupowy w naturalny sposób traci na znaczeniu w kontaktach pomiędzy konkretnymi osobami. W interakcjach tego typu cała uwaga skierowana jest na jednostkę, która w niej uczestniczy. Skojarzenia z konkretną kategorią społeczną stają się w takich warunkach trudniejsze. W konsekwencji mimo pozytywnego kontaktu interpersonalnego możliwości modyfikacji stereotypowej reprezentacji grupy obcej są ograniczone. W proponowanym ujęciu kluczowe znaczenie ma wyrazistość (jednoznaczność) w przynależności grupowej uczestników interakcji interpersonalnej. Okazuje się, że świadomość grupowej odrębności sprawia, że dowody podważające stereotypowe oczekiwania mogą zostać uogólnione na całą grupę [Rothbart i John, 1985]. Optymalny kontakt powinien zatem odwoływać się do tożsamości grupowych, bo tylko wtedy pozytywne doświadczenia związane z kontaktem mogą zostać uogólnione na całą grupę obcą [Brown, Vivian i Hewstone, 1999].

W praktyce podziały na grupy zadaniowe, które realizują wspólne cele, powinny odbywać się ze względu na kryteria niezależne od różnic międzygrupowych, takich jak zdolności (komplementarne z perspektywy wykonania zadania), umiejętności czy cechy osobowości [Miller, Brewer i Edwards, 1985; Bettencourt, Brewer, Rogers-Croak i Miller,

1992]. Takie podziały nie zmniejszają znaczenia przynależności do grupy, zwiększając tym samym szanse na redukcję wzajemnej niechęci w następstwie pozytywnych interakcji z przedstawicielami grupy obcej.

Podsumowując, warto zwrócić uwagę, że opisane tu mechanizmy modyfikacji uprzedzeń mogą ze sobą współwystępować. Można zatem oczekiwać wystąpienia ich skumulowanych efektów [Pettigrew, 1998; Hewstone, 1996]. Rekategoryzacja może sprawić, że przedstawiciele poszczególnych grup w celu osiągnięcia wspólnej korzyści staną się jedną grupą. W konsekwencji wzajemna nieufność i wrogość mogą ustąpić miejsca wzajemnej otwartości i gotowości niesienia pomocy w konkretnych sytuacjach, co prowadzi ostatecznie do zmiany postaw wobec całej grupy obcej.

Podsumowanie

Zaproponowana przez Allporta [1954] hipoteza kontaktu międzygrupowego i badania, które ta koncepcja zainspirowała, pomagają zrozumieć uwarunkowania optymalnego kontaktu między grupami. Dzięki tej koncepcji można próbować przewidywać przebieg i konsekwencje dialogu społecznego między grupami. Jak każda koncepcja psychologiczna, hipoteza kontaktu ma jednak pewne ograniczenia. Wynikają one ze specyfiki idei kontaktu oraz metod badawczych, które wykorzystywano do jej weryfikacji w realizowanych przez lata badaniach.

Warto zdawać sobie sprawę z tych ograniczeń przede wszystkim dlatego, że są to w istocie ograniczenia możliwości wykorzystania hipotezy kontaktu w przewidywaniu wystąpienia trudności w dialogu społecznym między grupami. Oczywiście dla badaczy i teoretyków tego rodzaju ograniczenia stanowią często punkt wyjścia do kolejnych badań. Dla praktyków dialogu społecznego natomiast powinny być ostrzeżeniem ograniczającym pewność ich sądów czy decyzji, które pojawiają się w kontekście refleksji nad dialogiem społecznym.

Warto podkreślić, że większość badań nad hipotezą kontaktu realizowano z udziałem grup społecznych tworzonych w czasie trwania badania. Strategia tego rodzaju, uzasadniona względami metodologicznymi, ogranicza (i to znacznie) trafność zewnętrzną wyników takich badań. Dialog społeczny prowadzony jest pomiędzy grupami, których wzajemne relacje mają swoją historię, i to nierzadko dość burzliwą. Historia kontaktów w naturalny sposób wpływa na specyfikę relacji międzygrupowych, zwłaszcza w przypadku konfliktów trudno rozwiązywalnych [Bar Tal, 1998; Coleman, 2000]. Badania prowadzone nad tego rodzaju konfliktami wskazują dość jednoznacznie na nieskuteczność dialogu jako metody rozwiązywania takich konfliktów [Bar-Tal & Teichman, 2005].

Kolejne ograniczenie dotyczy znaczenia kontekstu społecznego w dialogu społecznym. Tradycyjnie dialog społeczny opisywany jest z perspektywy działań grup, które

bezpośrednio są w ten dialog zaangażowane. W literaturze psychologicznej poświęconej konfliktom społecznym i ich rozwiązywaniu dość wyraźnie widać ograniczenie liczby stron dialogu do dwóch. Koncepcja dialogu społecznego w najprostszej wersji zakłada jednak interakcję trzech stron. I choć hipoteza kontaktu dopuszczała oddziaływania na dialog międzygrupowy osób z zewnątrz (autorytetów, przedstawicieli władzy, polityków czy wpływowych dziennikarzy), to ich rola zazwyczaj ograniczała się do promowania kontaktu i/lub sankcjonowania obowiązujących w czasie kontaktu reguł [Stephan i Stephan, 1999].

W rzeczywistości dialog społeczny rzadko toczy się w izolacji od innych uczestników życia społecznego. Najprostszym tego przykładem jest zaangażowanie w dialog społeczny mediów, a nierzadko także ekspertów, którzy na łamach gazet czy antenie komentują jego przebieg bądź też zachowania zaangażowanych stron. Działania tego rodzaju wpływają na opinię publiczną, w tym także uczestników dialogu.

Wykorzystywana przez lata formuła badania skuteczności hipotezy kontaktu w redukcji międzygrupowej niechęci czy wrogości nie zakładała oddziaływania tego rodzaju czynników społecznych na trwający dialog. Można przypuszczać, że znaczenie to może być spore, wystarczy zwrócić uwagę na zainteresowanie mediów problematyką konfliktów społecznych, które może być odzwierciedleniem zainteresowań słuchaczy. Podsumowując, natura dialogu społecznego, w którym pośredniczą media, nie jest w pełni jasna. Prosta ekstrapolacja wyników badań realizowanych w izolacji od złożonego kontekstu społecznego może okazać się dość ryzykowna.

W historii badań nad redukcją uprzedzeń w następstwie kontaktu międzygrupowego został wyraźnie zarysowany cel główny, a jest nim modyfikacja uprzedzeń jednostek [Stephan i Stephan, 1999]. Zmiana postaw wobec przedstawiciela grupy obcej, których doświadcza członek grupy, nie musi jednak oznaczać zmiany postaw całej grupy. W praktyce może to oznaczać, że mimo pozytywnych konsekwencji kontaktu, zaangażowane w dialog osoby mogą mieć pole manewru ograniczone postawami pozostałych członków ich grupy. Ich stanowisko w dialogu pozostaje wtedy nierzadko odzwierciedleniem poglądów reszty macierzystej grupy, jej kierownictwa czy koalicyjnych interesów, nawet jeśli nieoficjalnie wyrażają wątpliwości.

Nie można też zapominać, że hipoteza kontaktu charakteryzuje jego następstwa, nie opisuje natomiast indywidualnych czy społecznych uwarunkowań kontaktu. Chodzi tu przede wszystkim o czynniki, które decydują o tym, czy do kontaktów w ogóle dojdzie, czy jest wola porozumienia, czy strony potrafią kontakt zainicjować, a później go podtrzymać tak długo, jak będzie to konieczne [Pettigrew, 1998]. Kontekst społeczny, o którym tu mowa, można utożsamiać ze strukturą społeczeństwa, uwarunkowaniami historycznymi

tej struktury, wcześniejszymi kontaktami, wielkością rozbieżności poglądów lub interesów, obowiązujących w danej kulturze norm i ról społecznych czy przebiegu socjalizacji [Stephan i Stephan, 1999]. Dość łatwo sobie wyobrazić, że znaczenie dla nawiązania i podtrzymywania dialogu mogą mieć także czynniki indywidualne związane ze specyfiką demograficzną, dostępną władzą czy statusem ekonomicznym [Duckitt, 2005; Sidanius i Pratto, 1999]. Znaczenie mają także zróżnicowane u poszczególnych uczestników dialogu czynniki psychologiczne: zmienne osobowościowe, zdolności, umiejętności, motywacja, samoregulacja czy specyfika afektywnego doświadczenia rzeczywistości [Greenwald i Banaji, 1995; Reynolds, Turner, Haslam, & Ryan, 2001]. Należy zdawać sobie sprawę ze znaczenia tych czynników, ponieważ są podstawy, by sądzić, że mogą one zniechęcać do nawiązania dialogu albo wpływać na wybór innych niż dialog społeczny form obrony swoich interesów [Graziano & Tobin 2002; Jensen-Campbell & Graziano 2001].

Hipoteza kontaktu, przynajmniej w początkowym okresie, nie uwzględniała zmiennej czasu w dynamice relacji między grupami, które nawiązały kontakt. Takie podejście znajdowało odzwierciedlenie w specyfice badań. Psychologiczne następstwa kontaktu, najczęściej krótkiej interakcji, dokumentowano niemal natychmiast za pomocą kwestionariuszowych wskaźników zmiany treści stereotypów, które stanowią poznawcze uzasadnienie międzygrupowej wrogości [Banaji i Greenwald, 1994; Greenwald, 1990]. Tego rodzaju paradygmat badawczy stanowi dość oczywiste uproszczenie specyfiki kontaktów międzygrupowych, których przykładem jest dialog społeczny.

W rzeczywistości dialog społeczny zazwyczaj trwa znacznie dłużej niż kontakt odtworzony w zamkniętym laboratorium psychologicznym. Im dłuższy czas trwania kontaktu, tym większe ryzyko pojawienia się czynników ograniczających jego skuteczność. Co więcej, badanie tzw. efektów następnych, czyli bezpośrednich konsekwencji kontaktu międzygrupowego, niewiele mówi o trwałości tych zmian, zwłaszcza w odniesieniu do bliższej czy dalszej przyszłości. Wyniki amerykańskich badań nad znaczeniem kontaktu w przełamywaniu barier rasowych pokazują, że choć kontakt rzeczywiście zmianom sprzyja, to nie są to zmiany spektakularne i raczej nie natychmiastowe [Stephan i Stephan, 1999]. Może to oznaczać, że do stymulowania porozumienia między grupami, które będzie trwałe, potrzeba czegoś więcej niż odpowiedniego kontaktu międzygrupowego. Identyfikacja tych dodatkowych czynników to ambitne zadanie, które wciąż stoi przed przedstawicielami nauk społecznych, czego są oni w pełni świadomi.

Literatura

- Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Amir, Y. (1969). *Contact hypothesis in ethnic relations*. *Psychological Bulletin*, Vol. 71, 319–342.
- Amir, Y. (1976). *The role of intergroup contact in change of prejudice and race relations*. In P. A. Katz (Ed.), *Towards the elimination of racism* (ss. 245–280). New York: Pergamon.
- Aronson, E., & Patnoe, S. (1997). *The jigsaw classroom*. New York: Longman.
- Banaji, M. R., & Greenwald, A. G. (1994). *Implicit stereotyping and unconscious prejudice*. In M. P. Zanna & J. M. Olson (Eds.), *The psychology of prejudice: The Ontario symposium* (Vol. 7, ss. 55–76). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Bar Tal, D. (1998). *Societal beliefs in times of intractable conflict: The Israeli case*. *International Journal of Conflict Management*, Vol. 9, 22–50.
- Bar-Tal, D. & Rona Teichman, R. (2005). *Stereotypes and Prejudice in Conflict: Representations of Arabs in Israeli Jewish Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Batson, C. D., Chang, J., Orr, R., & Rowland, J. (2002). *Empathy, attitudes, and action: Can feeling for a member of a stigmatized group motivate one to help the group?* *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 28, 1656–1666.
- Bettencourt, B. A., Brewer, M. B., Croak, M. R., & Miller, N. (1992). *Cooperation and the reduction of intergroup bias: The roles of reward structure and social orientation*. *Journal of Experimental Social Psychology*, Vol. 28, 301–319.
- Blanchard, F. A., Weigel, R. H., & Cook, S. W. (1975). *The effects of relative competence of group members upon interpersonal attraction in cooperating interracial groups*. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 32, 519–530.
- Bodenhausen, G. (1993). *Emotions, arousal, and stereotypic judgments: A heuristic model of affect and stereotyping*. In D. Mackie & D. Hamilton (Eds.), *Affect, cognition, and stereotyping: Interactive processes in group perception*. New York: Academic Press.
- Brehm, J. W. (1966). *A theory of psychological reactance*. New York: Academic.
- Brehm, S. S., & Brehm, J. W. (1981). *Psychological reactance: A theory of freedom and control*. New York: Academic.

- Brewer, M. B., & Kramer, R. M. (1985). *The psychology of intergroup attitudes and behavior*. Annual Review of Psychology, Vol. 36, 219–243.
- Brewer, M. B., & Miller, N. (1984). *Beyond the contact hypothesis: Theoretical perspectives on desegregation*. In N. Miller & M. B. Brewer (Eds.), *Groups in contact: The psychology of desegregation* (ss. 281–302). Orlando FL: Academic Press.
- Brown, R. (2006). *Procesy grupowe. Dynamika wewnątrz grupowa i międzygrupowa*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne
- Brown, R. J., & Abrams, D. (1986). *The effects of intergroup similarity and goal interdependence on intergroup attitudes and task performance*. Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 22, 78–92.
- Brown, R. J., & Wade, G. (1987). *Superordinate goals and intergroup behavior: The effect of role ambiguity and status on intergroup attitudes and task performance*. European Journal of Social Psychology, Vol. 17, 131–142.
- Brown, R. J., Vivian, J., & Hewstone, M. (1999). *Changing attitudes through intergroup contact: The effects of group membership salience*. European Journal of Social Psychology, Vol. 29, 741–764.
- Cody, M. J. (1982). *A multidimensional scaling of strategies employed to disengage from intimate relationships*. Communication Monographs, Vol. 49, 148–170.
- Cohen, E. G. (1980). *Design and redesign of the desegregated school: Problems of status, power, and contact*. In W. G. Stephan & J. R. Feagin (Eds.), *School desegregation past, present, and future* (ss. 251–280). New York: Plenum.
- Cohen, E. G. (1984). *The desegregated school: Problems in status power and interethnic climate*. In N. Miller & M. B. Brewer (Eds.), *Groups in contact: The psychology of desegregation* (ss. 77–96). Orlando FL: Academic Press.
- Cohen, E. G., & Lotan, R. A. (1995). *Producing equal-status interaction in the heterogeneous classroom*. American Educational Research Journal, Vol. 32, 99–120.
- Coleman, P. T. (2000). *Intractable conflict*. In M. Deutsch & P. T. Coleman (Eds.), *Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cooper, J. (2007). *Cognitive dissonance: 50 years of a classic theory*. London: Sage publications.
- Crosby, F., Bromley, S., & Saxe, L. (1980). *Recent unobtrusive studies of black and white discrimination and prejudice: A literature review*. Psychological Bulletin, Vol. 87, 546–563.

- Deutsch, M. (2008) *Cooperation and Conflict: A Personal Perspective on the History of the Social Psychological Study of Conflict Resolution*, In M. A. West, D. Tjosvold and K. G. Smith (Eds.). *International Handbook of Organizational Teamwork and Cooperative Working*, John Wiley & Sons Ltd, Chichester, UK.
- Dovidio, J. F., & Gaertner, S. L. (2004). *Aversive racism*. In M. P. Zanna (Eds.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 36, ss. 1–51). San Diego, CA: Academic Press.
- Dovidio, J. F., Gaertner, S. L., & Kawakami, K. (2003). *Intergroup contact: The past, present, and the future*. *Group Processes and Intergroup Relations*, Vol. 6, 5–20.
- Dovidio, J. F., Gaertner, S. L., Kawakami, K., & Hodson, G. (2002). *Why can't we just get along? Interpersonal biases and interracial distrust*. *Cultural Diversity & Ethnic Minority Psychology*, Vol. 8, 88–102.
- Dovidio, J. F., Gaertner, S. L., Validzic, A., Matoka, K., Johnson, B., & Frazier, S. (1997). *Extending the benefits of re-categorization: Evaluations, self-disclosure and helping*. *Journal of Experimental Social Psychology*, Vol. 33, 401–420.
- Duckitt, J. (2005). *Personality and prejudice*. In J. F. Dovidio, P. Glick, and L. A. Rudman (Eds.), *On the nature of prejudice: Fifty years after Allport* (ss. 395–412). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Esses, V. M., Dovidio, J. F., Jackson, L. M., & Armstrong, T. M. (2001). *The immigration dilemma: The role of perceived group competition, ethnic prejudice, and national identity*. *Journal of Social Issue*, Vol. 57, 389–412.
- Finlay, K., & Stephan, W. G. (2000). *Reducing prejudice: The effects of empathy on intergroup attitudes*. *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 30, 1720–1737.
- Gaertner, S. L., & Dovidio, J. F. (2000). *Reducing intergroup bias: The Common Ingroup Identity Model*. Philadelphia, PA: Psychology Press.
- Grant, P. R., & Holmes, J. G. (1981) *The integration of implicit personality theory schemes and stereotypic images*. *Social Psychology Quarterly*, Vol. 44, 107–15.
- Graziano, W. G., & Tobin, R. (2002). *Agreeableness: Dimension of personality or social desirability artifact?* *Journal of Personality*, Vol. 70, 695–727.
- Greenwald, A. G. (1990). *What cognitive representations underlie social attitudes*. *Bulletin of the Psychonomic Society*, Vol. 28, 254–260.
- Greenwald, A. G., Banaji, M. R. (1995). *Implicit Social Cognition: Attitudes, Self-Esteem and Stereotypes*. *Psychological Review*, Vol. 102, 1, 4–27.

- Herek, G. M., & Capitano, J. P. (1996). 'Some of my best friends': *Intergroup contact, concealable stigma, and heterosexuals' attitudes toward gay men and lesbians*. *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 22, 412–424.
- Hewstone, M. (1996). *Contact and categorization: Social psychological interventions to change intergroup relations*. In N. Macrae, C. Stangor, & M. Hewstone (Eds.), *Stereotypes and stereotyping* (ss. 323–368). New York: The Guildford Press.
- Hewstone, M., & Brown, R. J. (1986). *Contact is not enough: An intergroup perspective on the 'Contact Hypothesis'*. In M. Hewstone & R. Brown (Eds.), *Contact and conflict in intergroup encounters* (ss. 1–44). Oxford: Basil Blackwell.
- Hewstone, M., Rubin, M., & Willis, H. (2002). *Intergroup bias*. *Annual review of psychology*, Vol. 53, 575–604.
- Hogg, M. A., & Hains, S. C. (1996). *Intergroup relations and group solidarity: Effects of group identification and social beliefs on depersonalized interaction*. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 70, 295–309.
- Hornsey, M. J., & Hogg, M. A. (1999). *Subgroup differentiation as a response to an overly-inclusive group: A test of optimal distinctiveness theory*. *European Journal of Social Psychology*, Vol. 29, 543–550.
- Howard, J. M., & Rothbart, M. (1980). *Social categorization for in-group and out-group behavior*. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 38, 301–310.
- Hyers, L.L., & Swim, J.K. (1998). *A comparison of the experiences of dominant and minority group members during an intergroup encounter*. *Group Processes and Intergroup Relations*, Vol. 1, 143–163.
- Jensen-Campbell, L. A., & Graziano, W. G. 2001. *Agreeableness as a moderator of interpersonal conflict*, *Journal of Personality*, Vol. 69, 323–62.
- Kawakami, K., Dovidio, J. F., Moll, J., Hermsen, S., & Russin, A. (2000). *Just say no (to stereotyping): Effects of training in trait negation on stereotype activation*. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 78, 871–888.
- Krueger, J., & Rothbart, M. (1988). *The use of categorical and individuating information in making inferences about personality*. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 55, 187–195.
- Locksley, A., Borgida, E., Brekke, N., & Hepburn, C. (1980). *Sex stereotypes and social judgment*. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 39, 821–831.

- Locksley, A., Hepburn, C. & Ortiz, V. (1982). *Social stereotypes and judgments of individuals: An instance of the base-rate fallacy*. Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 18, 23–42.
- Mackie, D. M., & Smith, E. R. (Eds.) (2002). *From prejudice to intergroup emotions: Differentiated reactions to social groups*. New York: Psychology Press.
- McClendon, M. J. (1974). *Interracial contact and the reduction of prejudice*. Sociological Focus, Vol. 7, 47–65.
- Miller, N., & Brewer, M. B. (1986). *Categorization effects on ingroup and outgroup perception*. In J. F. Dovidio & S. L. Gaertner (Eds.), *Prejudice, discrimination, and racism* (ss. 209–230). Orlando, FL: Academic Press.
- Miller, N., Brewer, M. B., & Edwards, K. (1985). *Cooperative interaction in desegregated settings: A laboratory analog*. Journal of Social Issues, Vol. 41, 63–75.
- Mullen, B., Brown, R., & Smith, C. (1992). *Ingroup bias as a function of salience, relevance, and status: An integration*. European Journal of Social Psychology, Vol. 22, 103–122.
- Nelson T. (2003), *Psychologia uprzedzeń*. Gdańsk: GWP.
- Otten, S., & Moskowitz, G. B. (2000). *Evidence for implicit evaluative in-group bias: Affect-based spontaneous trait inference in a minimal group paradigm*. Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 36, 77–89.
- Oyster, C., K. (2002). *Grupy*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Park, B., & Rothbart, M. (1982). *Perception of out-group homogeneity and levels of social categorization: Memory for the subordinate attributes of in-group and out-group members*. Journal of Personality and Social Psychology, Vol. 42, 1051–1068.
- Pettigrew, T. F. (1998). *Intergroup Contact Theory*. Annual Review of Psychology, Vol. 49, 65–85.
- Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. (2000). *Does intergroup contact reduce prejudice? Recent meta-analytic findings*. In S. Oskamp (Ed.), *Reducing prejudice and discrimination* (ss. 93–114). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. (2006). *A meta-analytic test of intergroup contact theory*. Journal of Personality and Social Psychology, Vol. 90, 751–783.
- Reynolds, K. J., Turner, J. C., Haslam, S. A., & Ryan, M. K. (2001). *The Role of Personality and Group Factors in Explaining Prejudice*. Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 37, 427–434 .

- Riordan, C. (1978). *Equal-status interracial contact: A review and revision of the concept*. International Journal of Intercultural Relations, Vol. 2, 161–185.
- Riordan, C., & Ruggiero, J. (1980). *Producing equal-status interaction: A replication*. Social Psychology Quarterly, Vol. 43, 131–136.
- Rothbart, M., & John, O. P. (1985). *Social categorization and behavioral episodes: A cognitive analysis of the effects of intergroup contact*. Journal of Social Issues, Vol. 41, 81–104.
- Schofield, J. W., & Eurich-Fulcer, R. (2001). *When and how school desegregation improves intergroup relations*. In R. Brown & S. L. Gaertner (Eds.), *Blackwell handbook of social psychology: Intergroup processes* (ss. 475–494). Malden, MA: Blackwell.
- Sherif, M. (1966) *Group Conflict and Cooperation: Their Social Psychology*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Sherif, M., Harvey, O. J., White, B. J., Hood, W. R., & Sherif, C. W. (1961). *Intergroup conflict and cooperation. The Robbers Cave experiment*. Norman, OK: University of Oklahoma Book Exchange.
- Sidanius, J., & Pratto, F. (1999). *Social dominance: An intergroup theory of social hierarchy and oppression*. New York: Cambridge University Press.
- Slavin, R. E. (1985) *Cooperative learning: Applying contact theory to desegregated schools*. Journal of Social Issues, Vol. 41, 45–62.
- Stephan W. G., & Stephan C. W. (1999). *Wywieranie wpływu przez grupy. Psychologia relacji*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Stephan, W. G. (1987). *The contact hypothesis in intergroup relations*. In C. Hendrick (Ed.), *Review of personality and social psychology* (Vol. 9, ss. 13–40). Newbury Park, CA: Sage.
- Stephan, W. G., & Finlay, K. (1999). *The role of empathy in improving intergroup relations*. Journal of Social Issues, Vol. 55, 729–743.
- Stephan, W. G., & Stephan, C. W. (1985). *Intergroup anxiety*. Journal of Social Issues, Vol. 41, 157–175.
- Stephan, W. G., & Stephan, C. W. (2001). *Improving intergroup relations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stouffer, S. A. (1949). *The American soldier*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1979). *An integrative theory of intergroup conflict*. In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), *The social psychology of intergroup relations* (ss. 33–48). Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Towalski, R. (2007). *Dialog społeczny – próba definicji*. W R. Towalaski (Red.), *Dialog społeczny*. Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego DIALOG, Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Turner, J. C., Hogg, M. A., Oakes, P. J., Reicher, S. D., & Wetherell, M. S. (1987). *Rediscovering the social group: A self-categorization theory*. Oxford, U.K.: Basil Blackwell.
- Vescio, T. K., Sechrist, G. B., & Paolucci, M. P. (2003). *Perspective taking and prejudice reduction: The mediational role of empathy arousal and situational attributions*. *European Journal of Social Psychology*, Vol. 33, 455–472.
- Wilder, D. A. (1981). *Perceiving persons as a group: Categorization and intergroup relations*. In D. L. Hamilton (Ed.), *Cognitive processes in stereotyping and intergroup behavior* (ss. 213–257). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Wilder, D. A. (1986). *Social categorization: Implications for creation and reduction of intergroup bias*. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 19, ss. 291–355). Orlando, FL: Academic Press.
- Wilder, D. A. (1993). *Freezing intergroup evaluations: Anxiety fosters resistance to counterstereotypic information*. In M. A. Hogg & D. Abrams (Eds.), *Group motivation: Social psychological perspectives* (ss. 68–86). New York: Harvester-Wheatsheaf.
- Worchel, S. (1986). *The role of cooperation in reducing intergroup conflict*. In S. Worchel & W. Austin (Eds.), *The psychology of intergroup relations* (ss. 288–304). Chicago, IL: Nelson-Hall.
- Worchel, S., Rothgerber, H., Day, E. A., Hart, D., & Butemeyer, J. (1998). *Social identity and individual productivity with groups*. *British Journal of Social Psychology*, Vol. 37, 389–413.

Aldona Wiktorska-Święcka

Uniwersytet Wrocławski

Rada Działalności Pożytku Publicznego

**Wdrażanie instrumentów dialogu do praktyki instytucjonalnej
w kontekście założeń koncepcji *governance*
z perspektywy doświadczeń Rady Działalności Pożytku Publicznego**

Wprowadzenie

W artykule podejeto problematykę zastosowania nowych form sterowania i zarządzania rozwojem w obliczu wyzwań globalnej konkurencyjności. Jest to zagadnienie istotne dla przyszłości Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście poszukiwań efektywnych rozwiązań dla praktyki polityczno-instytucjonalnej. Obecnie problematyka *governance* jest przedmiotem dużego zainteresowania w wielu subdyscyplinach międzynarodowej politologii. Ponieważ jednak w Polsce jest ona nadal stosunkowo mało znana [por. Bosiacki, Izdebski, Nelicki, Zachariasz 2011], w poniższym artykule stanowi sedno rozważań w kontekście praktycznych rozwiązań. *Governance* (*zarządzanie wielopoziomowe* lub *zintegrowane*) jest jedną z popularniejszych współczesnych koncepcji zarządzania sferą publiczną, polegającą na włączaniu aktorów działających w różnych obszarach i na zróżnicowanych poziomach do realizacji wspólnych zadań na styku z administracją publiczną. Wpisuje się ona w coraz bardziej popularny, także w naszym kraju, aspekt związany z innowacjami w demokracji, do których zaliczyć można m.in. praktyczne wykorzystanie narzędzi demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej włączających różnych aktorów, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych, do działań we współpracy z administracją publiczną, na rzecz realizacji wspólnych przedsięwzięć. Ich celem jest podniesienie jakości, zwiększenie efektywności i skuteczności, a także większa trafność i użyteczność.

W artykule przybliżony zostanie zakres pojęciowy opisywanego zagadnienia, a koncepcja *governance* zostanie przedstawiona jako nowy paradygmat publicznego sterowania. W założenia *governance*, koncepcji opartej na przede wszystkim współpracy i partnerstwie, wpisane zostaną rozważania poświęcone dialogowi, który w Polsce od 1997r. – rozumiany jako dialog społeczny podobnie jak w części krajów Europy Zachodniej – stanowi zasadę ustrojową dwukrotnie zapisaną w Konstytucji. Celem szczegółowym będzie wskazanie prawnoinstytucjonalnego wymiaru dialogu w Polsce ze szczególnym uwzględ-

nieniem doświadczeń Rady Działalności Pożytku Publicznego, drugiego – obok Komisji Trójstronnej – ciała dialogowego.

Governance – zakres pojęciowy

W pojęciu *governance* uwzględnia się te przeobrażenia, które dokonują się wskutek przemian cywilizacyjnych, politycznych i gospodarczych, zwłaszcza pod wpływem procesów globalizacyjnych. Przemiany te są o tyle bardziej złożone, iż przenikają poszczególne obszary w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym, rozgrywają się na płaszczyźnie lokalnej, regionalnej, narodowej i międzynarodowej. Pomiedzy sektorami społecznymi powstają współzależności, które również odnoszą się do obszarów pomiędzy gospodarką a środowiskiem naturalnym, między systemem edukacji a systemem ubezpieczeń społecznych, polityką gospodarczą a polityką kulturową. W przypadku zarządzania tymi współzależnymi sektorami społecznymi, poza tradycyjnymi formami stanowienia prawa, podziału środków finansowych oraz wpływania poprzez rynek, coraz częściej decyzje podejmowane są w trybie negocjacji. We współczesnej literaturze badawczej istnieje wiele definicji *governance* oraz wiele wskazań możliwego ich stosowania. Przyczyny takiego stanu rzeczy upatrywać należy w szerokim zakresie obszaru znaczeniowego samego pojęcia. O *governance* mówi się w odniesieniu do państwa narodowego, jak i do polityki wewnętrznej. Stosuje się je w polityce lokalnej, regionalnej i ponadregionalnej. Koncepcja ta znajduje zastosowanie w przypadku opisywania nowych form zarządzania w Unii Europejskiej, ale również w debacie na temat rozwoju administracji publicznej, w różnych organizacjach oraz w relacjach pomiędzy nimi. Występuje też w politykach branżowych, jak np. w polityce gospodarczej, w polityce rynku pracy lub w polityce ochrony środowiska. Konkretnie treści pojęcia zmieniają się w zależności od specyfiki obszaru zastosowania, jeśli więc chce się wyjść poza ogólne jego określenie, należy przy definiowaniu odnieść je do odpowiedniego kontekstu. W zakresie przedmiotowym *governance* można zidentyfikować dzięki pewnym elementom wspólnym:

- *governance* oznacza sterowanie i koordynację (czy też rządzenie) w celu zarządzania współzależności pomiędzy (zazwyczaj zbiorowymi) aktorami;
- sterowanie i koordynacja opierają się na zinstytucjonalizowanych systemach regulacji, które powinny kierować działaniem aktorów, przy czym preferowane są zwykle kombinacje złożone z różnych systemów (rynek, hierarchia, reguły większości, reguły negocjacji);
- *governance* obejmuje wzorce interakcji i modele działania zbiorowego, jakie wynikają z ram narzuconych przez instytucje (sieci powiązań, koalicje, relacje umowne, obustronne dopasowanie w konkurencji);

- procesy sterowania bądź koordynowania, a także wzorce interakcji, które ma obejmować pojęcie *governance*, wykraczają zwykle poza granice organizacji, zwłaszcza poza granice państwa i społeczeństwa, które w praktyce politycznej stały się wyjątkowo płynne (polityka w takim znaczeniu zazwyczaj postrzegana jest w aspekcie współoddziaływania aktorów państwowych i niepaństwowych bądź aktorów wewnątrz i na zewnątrz organizacji) [Benz 2004, s. 18].

Pomimo wielu definicji pojęcia można zauważyć, że w różnych kontekstach *governance* dotyczy podobnych zagadnień, np. tego:

- w jaki sposób pomiędzy aktorami kształtują się systemy regulacji, które są ze sobą powiązane instytucjonalnie;
- w jaki sposób systemy regulacji są respektowane bądź sankcjonowane;
- w jaki sposób aktorzy dzięki dobrowolnemu zrzeszeniu się kształtują strategie i są zdolni do działania zbiorowego;
- w jaki sposób wyniki samosterowania są dopasowane do struktur politycznych;
- w jaki sposób realizowane są wspólne ustalenia.

W naukach społecznych pojęcie *governance* po raz pierwszy pojawiło się w stosunkach międzynarodowych i służyło opisaniu struktur władzy, które w odróżnieniu od pojęcia *government*, określającego system rządów danego państwa, regulowało relacje pomiędzy państwami w zakresie polityki międzynarodowej, tj. formy interakcji i kooperacji pomiędzy rządami, administracjami i transnarodowymi aktorami społecznymi. *Government* i *governance* są przeciwstawiane w literaturze jako dwa typy regulacji obszarów działań społecznych. O ile *government* oznacza autonomiczną działalność rządu i ujmuje państwo jako instytucję, która różni się od rynku i społeczeństwa, za pomocą *governance* określa się podobne do sieci struktury współoddziaływania aktorów państwowych i prywatnych. Pojęcie to odnosi się zatem wyraźnie tylko do specyficznych form sterowania politycznego pomiędzy państwem a społeczeństwem, a więc do rzeczywistości *państwa kooperatywnego* [Mayntz 2002, s. 21]. Uwaga skupia się przy tym na funkcji sterowania i koordynacji tych struktur instytucjonalnych, w których mogą zostać połączone w elementy hierarchii, konkurencji (czy to w przypadku rynku, czy też konkurencji pomiędzy organizacjami w aspekcie jakości) oraz systemów proceduralnych. W takim podejściu uznaje się, że istotnymi cechami *governance* są:

- brak jednoznacznych, hierarchicznych relacji podporządkowania i nadrzędności oraz wyraźnych ograniczeń obszarów władzy;
- sterowanie i kontrola za pomocą mieszanki złożonej z jednostronnego wykonywania władzy i kooperacji;
- komunikacja oparta na interakcji, dialogu i negocjacjach;

- dominacja procesów nad strukturami i systematyczne przemiany struktur [Resenau 2000, s. 181-190].

Koncepcja *governance* jako nowy paradygmat publicznego sterowania w Polsce

Dyskusja wokół *zarządzania wielopoziomowego* w Polsce jest w pewien sposób znakiem czasu. Toczy się ona tam, gdzie konwencjonalne formy sterowania są postrzegane jako niewydolne i nieadekwatne w stosunku do wymagań współczesności. Dotyczy to przede wszystkim takich obszarów, jak:

- modernizacja administracji publicznej;
- dyskusja na temat nowych form sterowania;
- *debata dotycząca nowych form globalnego zarządzania*;
- *pomoc rozwojowa*;
- *sterowanie przedsiębiorstwami wielonarodowymi* [Hirst 2000, s. 14-19].

Koncepcja *governance* jest reakcją na procesy przemian i rosnącą złożoność problemów nowoczesnych społeczeństw, które związane są m.in. z rosnącą współzależnością poszczególnych sektorów oraz problemami zarządzania wynikającymi ze zmniejszonej zdolności dużych, hierarchicznie zorganizowanych instytucji sektora publicznego i prywatnego. Na obecnym etapie koncepcja *governance* jest stosunkowo słabo zinstytucjonalizowana w Polsce. W ujęciu strategicznym warto dlatego przywołać w tym miejscu dokument *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* [Boni 2009], który ma w pewnym sensie ideowo-normatywny charakter określający strategiczną perspektywę rozwoju kraju. Zasada *governance* została tu zdefiniowana wprost przede wszystkim w priorytecie 9: *Sprawne państwo*. Orientacja strategiczna w rządzeniu ma polegać na:

- modernizacji sektora publicznego (usługi w ramach: edukacji, zdrowia, administracji, sprawiedliwości, bezpieczeństwa państwa);
- deregulacji (zdrowa, wolnościowa filozofia prawa): przedsiębiorczość i kreatywność;
- demokracji, partycypacji, reprezentacji interesów, dialog i kooperacji oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego.

Perspektywa *governance* została ponadto uwzględniona jako zasada horyzontalna w pozostałych priorytetach wyróżnionych w wymienionym dokumencie. Stanowi ona w założeniu również perspektywę przewodnią w opracowywanych strategiach sektorowych zainspirowanych dokumentem *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, np. *Strategia kapitału ludzkiego*, *Strategia kapitału społecznego*. Takie podejście zostało też szeroko opisane w *Strategii rozwoju kraju 2007-2015* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – MRR 2006],

gdzie obecną kondycję administracji publicznej w Polsce uznano za ograniczenie utrudniające rozwój kraju. Zwrócono uwagę, iż konieczna jest znacząca poprawa zdolności administracyjnych dzięki wprowadzeniu nowoczesnych technik zarządzania, systemów informatycznych oraz usprawnieniu zarządzania finansami publicznymi. Ponadto w diagnozie społeczno-gospodarczej pod nazwą: *Narodowe strategiczne ramy odniesienia na lata 2007-2013* [MRR 2007] wskazano na negatywnie ocenianą administrację, charakteryzującą się słabą sprawnością instytucjonalną wynikającą ze skostniałych i nieefektywnych struktur organizacyjnych i systemów zarządzania, nieugruntowaną kulturą współpracy i nie w pełni wdrożonymi standardami partnerstwa, dostarczającą usług publicznych o relatywnie niskiej jakości oraz w dużym stopniu podatnej na korupcję. Cel 1 dokumentu zatytułowany: *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa*, stanowi odpowiedź na taką sytuację. Głównym założeniem jest reforma w sferze publicznej oparta na nowoczesnych standardach sprawowania władzy i mechanizmach zarządzania. Władza publiczna powinna mieć według tego standardu charakter służebny w stosunku do obywateli, a jakość i dostępność usług publicznych są dla społeczeństwa wyznacznikiem skuteczności i efektywności państwa. W dokumencie podkreślono też, że wdrażanie wysokich standardów w służbie cywilnej, zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej, jest niezwykle istotnym elementem strategii wzmacniania zdolności administracyjnej. *Good governance* została też wpisana w *Program operacyjny kapitał ludzki na lata 2007 – 2013* (MRR 2006b), gdzie zakres pojęcia był uwarunkowany operacyjnym charakterem dokumentu oraz rodzajem wsparcia udzielanego w ramach V osi priorytetowej *Dobre rządzenie*. W dokumencie tym wskazano, że *dobre rządzenie* polega na rozwijaniu zdolności administracyjnych instytucji publicznych, w tym podniesieniu jakości kadr administracji w celu poprawy jakości usług publicznych i modernizacji funkcjonowania administracji, a także wzmacnianiu mechanizmów partnerstwa i współpracy z sektorem pozarządowym.

Normatywne założenia opisane w przytoczonych dokumentach nie mają, jak się wydaje, istotnego wpływu na aktualną praktykę instytucjonalną w Polsce. Jeśli prześledzić praktykę wdrażania założeń demokracji partycypacyjnej do rozwiązań instytucjonalnych, można postawić tezę, że przepaść pomiędzy koncepcją *governance* a realizowaną *praxis* w Polsce nie tylko się nie zmniejsza, ale jeszcze bardziej pogłębia¹. Tezę tę można zweryfikować poddając analizie m.in. funkcjonujące rozwiązania w zakresie dialogu.

1 Przykładowo ostatnie wydarzenia dotyczące ratyfikacji przez Polskę ACTA, konsultacje społeczne dotyczące wieku emerytalnego czy reform refundacji leków, systemu oświaty i szkolnictwa wyższego, a także postawa rządu dotycząca wizji i sposobu wyłonienia funkcji Przewodniczącego Komisji Trójstronnej.

Dialog w kontekście założeń koncepcji *governance* w praktyce instytucjonalnej w Polsce

Dialog instytucjonalny w Polsce rozumiany jest bardzo wąsko: praktyka odwołuje jego definicję do zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., w Preambule której znajduje się zapis: *W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny (...) my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.* Art. 12 Konstytucji określa podstawowy zakres podmiotowy partnerów społecznych, wśród których wymienia: związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje. Wskazany artykuł chroni wolność tworzenia i działania związków zawodowych od strony instytucjonalnej. Związki zawodowe uznane zostały bowiem – obok organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń, a także fundacji – za ważny element konstytucyjnego ustroju RP i element tzw. społeczeństwa obywatelskiego. Oznacza to, że Konstytucja zabezpiecza wolność związkową nie tylko jako przejaw realizacji wolności zrzeszania się przysługującej pracownikom, ale uznaje związki zawodowe za pełniące pewne istotne funkcje publiczne. Najważniejszą z tych funkcji jest reprezentowanie interesów pracowników jako grupy będącej jednym z partnerów społecznych, o których mowa w art. 20 Konstytucji. W artykule tym doprecyzowano, iż *społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.* Powyższe zapisy – co ma racjonalne uzasadnienie w momencie, kiedy powstawały, i kiedy niezwykle słabe było zinstytucjonalizowane społeczeństwo obywatelskie w Polsce – stały się podstawą opracowania i przyjęcia Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego, na mocy której dialog społeczny w Polsce odwołuje się do paradygmatu zasadniczego kontaktowania się z trzema grupami podmiotów: administracją rządową, organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. Powyższy paradygmat obowiązuje również dzisiaj, kilkanaście lat po wprowadzeniu rozwiązań instytucjonalno-prawnych, i nie uwzględnia zmian, które w tym okresie nastąpiły. W interakcji tej nie uczestniczą aktualnie inne podmioty, które stanowią grupy przedstawicielskie nowo powstających grup, jak np. organizacje pozarządowe. Formalnie jednak należy pamiętać, że instytucjami dialogu społecznego w Polsce są *instytucje współdziałania administracji publicznej i szeroko rozumianego sektora organizacji społecznych*, do których należą związki

zawodowe, organizacje pracodawców, społeczno-zawodowe organizacje rolników, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i inne, fundacje, kościoły, związki i tzw. organizacje wyznaniowe, samorządy zawodowe i gospodarcze, a także środowisko naukowe i eksperckie [Misztal 2008, s. 116]. Mimo jednoczesnego uznania, że *dialog obywatelski jest dla demokracji uczestniczącej tym, czym dialog społeczny dla gospodarki rynkowej – instrumentem kształtowania określonego ładu społecznego oraz sposobem komunikowania i negocjowania interesów różnych grup społecznych* [Stokowska 2007, s. 191], analizując instytucjonalną *praxis*, można zauważyć dysproporcję: w miarę rozwinięte i funkcjonujące instytucje dialogu społecznego i słabe, prawie niewidoczne w sferze publicznej instytucje dialogu obywatelskiego. Słabość dialogu obywatelskiego w Polsce odczuwalna jest zarówno na poziomie krajowym [por. Zybala 2007], jak i regionalnym, a także lokalnym. Kluczowym problemem są mechanizmy włączenia obywateli w procesy decyzyjne. Zazwyczaj służą one wyłącznie legitymizacji arbitralnie podejmowanych przez władze i administrację publiczną decyzji, pomimo przeprowadzanych procedur dialogowych. Praktyka raczej fasadowych rozwiązań dialogowych nie zmieniła się zasadniczo pod wpływem wejścia w życie Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, powołującej nowe ciało dialogowe, jakim jest Rada Działalności Pożytku Publicznego.

Okres przedakcesyjny oraz wstąpienie Polski do Unii Europejskiej zwiększyły jednak świadomość niektórych środowisk w zakresie rozszerzenia definicji dialogu o tzw. dialog obywatelski, tzn. prowadzony zarówno z przedstawicielami zinstytucjonalizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jak i grupami deliberatywnymi. Po raz pierwszy na szerszą skalę w literaturze pojawiły się zapisy wskazujące na konieczność wprowadzenia nowego modelu budowania i utrzymywania relacji różnych sektorów [por. Rymsza Frączak, Skrzypiec, Wejman 2006]. Wskazuje się w nich m.in. na instytucje formalne i nieformalne jako stymulatory dialogu społecznego oraz zakłada, że w nowej rzeczywistości nowego rodzaju formy kooperacji muszą łączyć zróżnicowanych aktorów, którzy postępują według bardzo zróżnicowanej logiki działania. Oznacza to, że łączą w zbiorowym działaniu aktorów (politycy, urzędnicy) z aktorami zorientowanymi funkcjonalnie (przedsiębiorstwa) i ideowo (obywatele); muszą połączyć aktorów kompetentnych z aktorami kooperacyjnymi; muszą zintegrować przyzwyczajonych do sterowania hierarchicznego aktorów z tymi, którzy podporządkowują się działaniom solidarnym i ideowym. Nienajlepsza kondycja dialogu obywatelskiego w Polsce wynika z utrzymującej się obojętności i apatii cechującej relacje władzy i organizacji pozarządowych, a istniejące płaszczyzny dialogu obywatelskiego mają niski społeczny prestiż, są raczej fasadowe i prowizoryczne, a sam dialog nie przynosi oczekiwanych rezultatów.

Rada Działalności Pożytku Publicznego jako ciało dialogowe

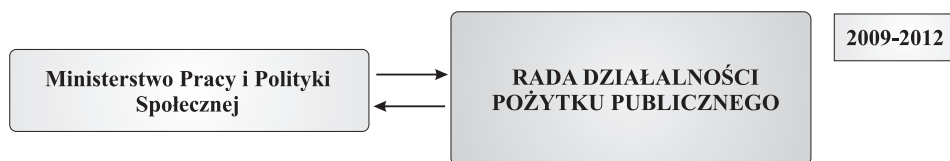
W odniesieniu do instytucji dialogowych w Polsce szczególne znaczenie przypisuje się powołanej w 2001 r. Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych. Stosunkowo wysoką rangę tego ciała przedstawicielskiego wyjaśnić można przez pryzmat zarówno instytucji wchodzących w jej skład, umocowania poszczególnych przedstawicieli, a także – dzięki kilkunastoletniemu doświadczeniu – osobom i autorytetom z nią związanym. W jej cieniu, a właściwie w zupełnie innym wymiarze, funkcjonuje drugie ciało dialogowe, jakim jest Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP). O ile Komisja Trójstronna realizuje zinstytucjonalizowany dialog społeczny, o tyle RDPP buduje fundament dla rozwoju dialogu obywatelskiego. Dialog społeczny jest definiowany jako *wszystkie formy negocjacji, konsultacji bądź po prostu wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców, dotyczące zagadnień z obszaru polityki gospodarczej i społecznej* [Towalski 2007, s.14-18]. Dialog obywatelski natomiast to *sposób komunikowania się między władzą państwową a różnymi partnerami społecznymi, przejawiający się we wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej*, w który zaangażowane są prawnie określone formy organizowania się społeczeństwa (np. organizacje pozarządowe, społeczne, stowarzyszenia, fundacje) na różnych płaszczyznach (społecznej, ekonomicznej, świadomościowej, terytorialnej, zawodowej i innych) [Rada Ministrów 2002].

Rada Działalności Pożytku Publicznego powstała na mocy Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego. W kadencji 2009-2012 Rada funkcjonowała ponadto na podstawie Uchwały nr 2 RDPP z dnia 17 lipca 2009 w sprawie jej regulaminu. Do ustawowych zadań Rady – w skład której wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej oraz organizacji pozarządowych – należą przede wszystkim (art. 35.2 Ustawy):

- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy;
- wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu;
- udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, związanymi z działalnością pożytku publicznego;
- zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach;

- wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;
- tworzenie we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej;
- wskazywanie kandydatów na członków Rady Narodowego Funduszu Zdrowia oraz rady oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia powoływanych na zasadach i w trybie określonych w przepisach świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (**schemat 1**).

Schemat 1. Zakres kompetencyjny Rady Działalności Pożytku Publicznego w świetle obowiązujących rozwiązań prawnych



Źródło: opracowanie własne

Rada Działalności Pożytku Publicznego – jako instytucja dialogu obywatelskiego – powinna uwzględnić ideowe założenia związane ze wzmacnianiem kwestii związanych z *miejscem grup obywateli w państwie i społeczeństwie*. Do celów dialogu obywatelskiego o charakterze ogólnym należy zaliczyć:

- uspołecznienie procedur decyzyjnych;
- równoważenie interesów różnych grup społecznych;
- wypracowanie lepszych propozycji rozwiązań w zakresie polityki społeczno-gospodarczej;
- *przygotowanie partnerów społecznych i społeczeństwa do współrealizacji i współodpowiedzialności za realizację uzgodnionych w ramach dialogu programów i przedsięwzięć;*
- poszerzenie mechanizmów kontroli społecznej funkcjonowania administracji publicznej.

Celami szczegółowymi dialogu obywatelskiego są:

- dostarczanie informacji;
- poznanie i zrozumienie potrzeb społecznych;

- dyskusja nad ważnymi kwestiami społecznymi;
- identyfikacja wspólnego interesu;
- budowanie konsensusu i społecznej równowagi [Misztal 2008, s. 26-27].

Obserwacje z perspektywy członkini Rady jako przedstawicielki Unii Metropolii Polskich pozwalają stwierdzić – mimo zaangażowania poszczególnych osób oraz sprawności organizacyjnej Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej jako Sekretariatu Rady – stosunkowo niski stopień realizacji tak sformułowanych założeń ideowych dialogu obywatelskiego. Zarówno niski prestiż Rady jako ciała dialogowego, frekwencja, umocowanie, a także rzeczywiste zaangażowanie formalnie powołanych przedstawicieli ze strony administracji rządowej, jakość i ranga dokumentów przekazywanych do zaopiniowania, zaangażowanie w prace o ważnym znaczeniu dla administracji publicznej (np. strategie sektorowe), wreszcie współpraca z Ministrem Sektorowym, wykazują spory potencjał do działań naprawczych podczas prac w następnej kadencji. Aby zwiększyć stopień oddziaływania, na bieżąco Rada podejmowała działania zaradcze przeciwdziałające nieukształtowanej instytucji wyrażania opinii przez RDPP oraz malejącej praktyce korzystania z opinii RDPP przez podmioty administracji rządowej, m.in. powołując – z inicjatywy piszącej te słowa – Zespół ds. dialogu i współpracy funkcjonujący jako zespół zadaniowy Rady. Zespół w kadencji 2009-2012 r. określił jako nadrzędne następujące obszary:

- monitorowanie zasad i form współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi;
- działanie na rzecz instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego;
- informowanie i promowanie modelowych rozwiązań w zakresie pożytku publicznego dotyczących dialogu i jego instrumentów, współpracy międzysektorowej oraz partnerstwa instytucjonalnego ze szczególnym uwzględnieniem partnerstw lokalnych.

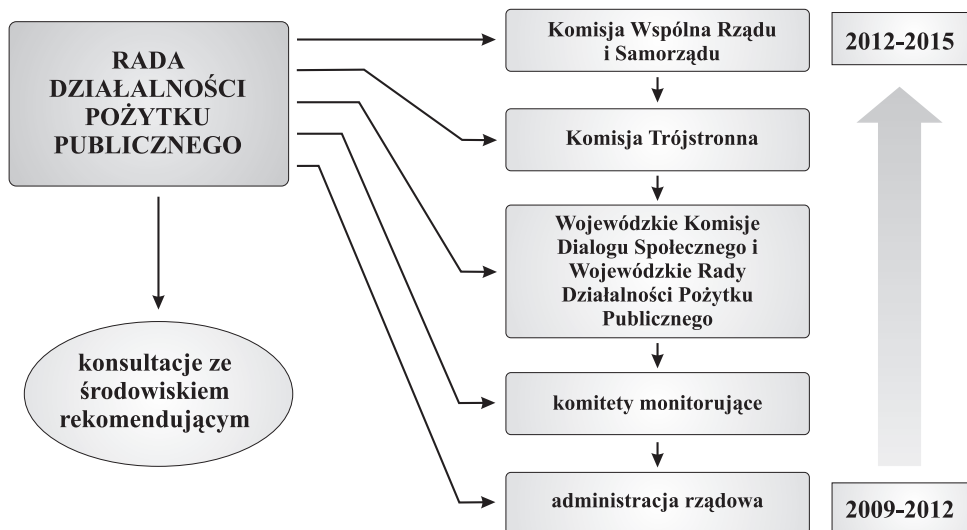
Do zadań szczegółowych Zespołu należą:

- współpraca z Komisją Trójstronną w zakresie budowania wspólnego rozumienia instytucji dialogu i partnerstwa;
- współpraca z Komisją Trójstronną w zakresie wypracowania rozwiązań systemowych związanych z przedsiębiorczością społeczną i społeczną odpowiedzialnością biznesu;
- opracowanie procedur przyjmowania stanowisk przez Radę, obiegu dokumentów oraz ich przekazywania szerszemu gronu zainteresowanych;
- ewaluacja stanu i perspektyw dialogu, współpracy i partnerstwa w Polsce na tle innych rozwiązań w Unii Europejskiej wraz z rekomendowaniem administracji rządowej oraz samorządowej nowych rozwiązań dialogowych.

Ponadto – w celu uzgodnienia wizji dotyczącej rozumienia zadania RDPP w zakresie wyrażania opinii, usprawnienia procesów w ramach administracji rządowej na rzecz budowania lepszej jakości dialogu społecznego, zorganizowania procesów przekazywania dokumentów do opiniowania przez Radę, określenia mechanizmów konsultacji, co pozwoli na orientowanie się w priorytetach, a w efekcie końcowym do większej sprawności i skuteczności, ułatwienia zarządzania dokumentacją w zakresie pożytku publicznego oraz określania standardów i budowanie kultury konsultacji społecznych i przyczyniania się do rozwoju demokracji partycypacyjnej – opracowano procedurę konsultacji społecznych z Radą Działalności Pożytku Publicznego. Model odniesienia dla zaproponowanego rozwiązania stanowiły międzynarodowe zalecenia i praktyki, ale również rodzime doświadczenia, które uznano za tzw. *dobre praktyki*, m.in.: OECD: *Background Document on Public Consultation*; EESC: *Consultation procedure with European Institutions*; European Commission (2005): *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(202) 704 final, Brussels; Uchwała Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 9 maja 2006 w sprawie regulaminu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; wybrane systemy konsultacji społecznych na szczeblu rządowym państw członkowskich UE (Niemcy, Wielka Brytania); Ustawa o organizacjach pracodawców; Ustawa o związkach zawodowych; Ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego oraz Ustawa o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa. Na ich podstawie opracowany został pożądaný zakres kompetencyjny RDPP w świetle wyzwań współczesności. W zaproponowanym rozwiązaniu uwzględnia się europejskie rekomendacje i rozwiązania w zakresie dialogu obowiązującego w Unii Europejskiej. Europejski dialog społeczny w rozumieniu Komisji Europejskiej oznacza dyskusje, konsultacje, negocjacje i wspólne działania reprezentatywnych organizacji europejskich partnerów społecznych, a jego rozwój związany jest z wyzwaniami, które pojawiają się przed państwami członkowskimi w miarę pogłębiania się integracji europejskiej, w szczególności związanych z asymetrią między dążeniem do konkurencyjności i ograniczoną możliwością koordynowania krajowych polityk społecznych. Europejski dialog społeczny stanowi jeden z filarów europejskiego modelu społecznego. Opierając się na zasadach solidarności, odpowiedzialności i uczestnictwa stanowi formę oddziaływania europejskich partnerów społecznych na europejskie standardy społeczne i odgrywania ważnej roli w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej. Równocześnie należy zauważyć, że dialog, zróżnicowany na społeczny i obywatelski – ze względu na różne tradycje i stopień legitymizacji – zajmuje w Unii Europejskiej odmienną pozycję. Słaba instytucjonalizacja dialogu obywatelskiego wynika z braku *regulacji*

prawnych sankcjonujących istnienie dialogu obywatelskiego i powołujących stałe instytucje tego dialogu, podobnie jak w przypadku dialogu społecznego lub konsultacji prowadzonych z organizacjami samorządu lokalnego i regionalnego [Makowski 2006, s. 157]. Brak jednej i precyzyjnej definicji *organizacji pozarządowych* i *dialogu obywatelskiego* w oficjalnych dokumentach UE budzi z jednej strony zastrzeżenia dotyczące reprezentatywności przedstawicieli sektora obywatelskiego, z drugiej zaś zbyt dużej dowolności prowadzenia tego dialogu przez Komisję Europejską [Grosse, 2007, s. 70]. W efekcie rodzi to sytuację, w której partnerom społecznym zaangażowanym w różnego rodzaju procedury konsultacyjne nie gwarantuje się *uprawnień decyzyjnych* (tj. *pozycji veto players*), natomiast uprzywilejowuje się *najsilniejsze (najbogatsze) organizacje lobbystyczne lub organizacje preferowane przez technokrację, ogranicza zakres partycypacji w elitach eksperckich i dostęp do wybranych przedstawicieli społecznych* (Grosse 2007, s. 66). Dlatego na forum Zespołu ds. dialogu i współpracy Rady Działalności Pożytku Publicznego pojawiła się koncepcja uwzględniająca wskazane rozwiązania instytucjonalne w zakresie dialogu, które równocześnie podkreślają zarówno ich mocne strony, jak i słabości oraz odwołują się do rodzimych już istniejących rozwiązań w tym zakresie (**schemat 2**).

Schemat 2. Pożądany zakres kompetencyjny Rady Działalności Pożytku Publicznego w świetle wyzwań współczesności



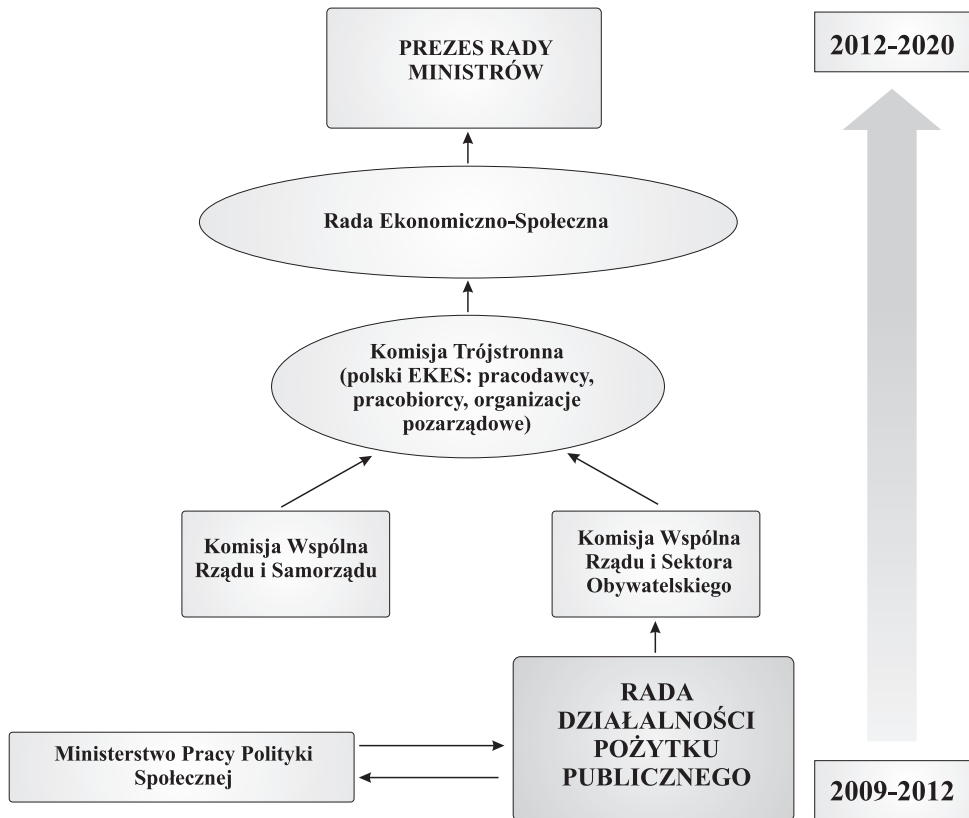
Źródło: opracowanie własne

Z perspektywy Unii Europejskiej dialog (zarówno społeczny, jak i obywatelski) to idea bezpośrednio związana z procesem rozszerzania się Unii oraz koniecznością refor-

my systemu sprawowania władzy w skomplikowanym organizmie. Szczególny nacisk w tym rozumieniu położono na zwiększanie zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne (np. wysłuchania publiczne, panele obywatelskie, konsultacje internetowe, które wpisano na stałe w różne procedury decyzyjne). Zakres dialogu obywatelskiego w UE w dużej mierze zależy od działań Komisji Europejskiej i w zasadzie ogranicza się do możliwości wypowiedziana się i konsultowania przez organizacje sektora obywatelskiego dokumentów związanych z problemami społeczno-ekonomicznymi i rynku pracy. Formalnie jedyną instytucją dialogu obywatelskiego w UE jest Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES). Z perspektyw czasu należy jednak stwierdzić, że ta najstarsza struktura dialogowa Unii, służąca początkowo budowaniu relacji pomiędzy pracodawcami, przedsiębiorcami i administracją, rozszerzyła zakres swojej działalności uwzględniając problematykę rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie EKES stanowi organ doradczy, którego zadaniem jest wyrażanie opinii na temat polityki gospodarczej i społecznej w ramach Wspólnot Europejskich oraz w sprawach mogących mieć wpływ na sytuację ekonomiczną i społeczną państw członkowskich.

Analizując rozwiązania wspólnotowe można ostatecznie stwierdzić, że najbardziej przyszłościowym modelem dialogu w Polsce byłaby sytuacja, gdyby powstało jedno – łączące kompetencje Komisji Trójstronnej oraz Rady Działalności Pożytku Publicznego – ciało: taki polski, uwzględniający rodzime uwarunkowania, odpowiednik europejskiego EKES. Ponieważ jednak takie działanie wymaga promotora politycznego, upatrującego korzyści polityczne dla poparcia tego typu rozwiązania, szansa na jego wdrożenie jest obecnie niewielka. Alternatywnym rozwiązaniem jest postępowanie proceduralne, polegające na modyfikacji istniejących dzisiaj rozwiązań dialogowych w Polsce. Ich ewolucja mogłaby nastąpić w perspektywie kilku najbliższych lat. Zaproponowane rozwiązanie pozwoli zwiększyć efektywność i skuteczność samej Rady Działalności Pożytku Publicznego, podnieść jej rangę i zasięg oddziaływania, nawiązać relacje z innymi ciałami dialogowymi w Polsce, przy czym szczególną wagę przypisuje się w tym modelu zarówno Komisji Trójstronnej, jak i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, ważnej dla podstawowej działalności podmiotów społeczeństwa obywatelskiego – otoczenia lokalnego. W ten sposób koncepcja *governance* ma szansę stać się nie tylko normatywnym zapisem, niezbędnym z punktu formalnych procedur wymaganych jako standard przez Unię Europejską, ale odpowiedzią na rzeczywistość społeczno-ekonomiczną oraz potrzebę zwiększania zaangażowania obywateli w sferę publiczną, co stanowi – szybko rozwijające się kraje zachodniej demokracji są na to dowodem – istotny element przewagi konkurencyjnej (**schemat 3**).

Schemat 3. Docelowy zakres kompetencyjny Rady Działalności Pożytku Publicznego w świetle rozwiązań europejskich



Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Teoretycy i praktycy zgodnie wskazują liczne korzyści, jakie wynikają z dialogu społecznego i obywatelskiego, zauważając, że służy on przechodzeniu od *government* do *governance* w zarządzaniu publicznym (Swianiewicz, Mielczarek, Klimska, 2004, s. 25). W szczególności dialog obywatelski postrzega się jako formę partycypacji obywatelskiej i mechanizm *nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani mechanizmy czysto rynkowe – powinny być raczej negocjowane i uzgadniane* [Długosz, Wygnański 2005, s. 21]. Proces ten dokonuje się dzięki poszerzeniu kręgu podmiotów zaangażowanych w wypracowanie i podjęcie decyzji oraz pozwala unikać lub ograniczać potencjalne konflikty społeczne, *których źródłem mogłaby być narzucona arbitralnie regulacja*

prawna lub program polityczny nieuwzględniające sytuacji czy interesów adresatów [Krajewska 2006, s. 128]. Istniejące rozwiązania instytucjonalne w Polsce na obecnym etapie wdrażania koncepcji *governance* jedynie symbolicznie wspierają rozwój partycypacyjnej kultury politycznej. Pamiętając o kluczowej roli, jaką w tym zakresie odgrywa administracja publiczna, należy podkreślić, że bez jej otwarcia na nowe rozwiązania niemożliwe jest funkcjonowanie sprawnego państwa. To właśnie od administracji publicznej zależą prawne, instytucjonalne i organizacyjne warunki rozwoju gospodarczego i społecznego kraju. Odpowiednia, partycypacyjna, nastawiona na współpracę z różnymi podmiotami kultura polityczna wymagana jest nie tylko od obywateli, elit politycznych i gospodarczych, ale przede wszystkim od jednostek pełniących władzę: urzędników szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego. Dlatego – w myśl paradygmatu dialogu rozumianego w założeniach *governance* – niezbędne jest inicjowanie partnerstw publiczno-prywatnych i publiczno-społecznych oraz budowanie oraz wzmacnianie klastrów i konsorcjów międzysektorowych. Podstawą ich współpracy powinno być partnerstwo oparte na otwartości, zaufaniu i dialogu. *Partnerstwo* w paradygmacie *governance* jest rozumiane jako mechanizm efektywnego i skutecznego dialogu społecznego, którego cechami charakterystycznymi są: współpraca aktorów kierujących się różną logiką działania na podstawie obustronnych zależności; przekraczanie relacji granicznych i kompetencji pomiędzy systemami; samorganizowanie sieci powiązań; horyzontalne formy interakcji ponad modelami argumentowania i negocjowania, a nie formy władzy i przymusu związane z samodzielnie wybranymi (wynegocjowanymi) systemami regulacji, które formalnie udrażniają interakcje, obniżają koszty transakcji oraz podnoszą pewność związaną ze spełnieniem oczekiwań; wysoki stopień racjonalności refleksyjnej (dużą rolę odgrywają tu procesy uczenia się).

Aby tak zdefiniowane partnerstwo mogło zostać zinstytucjonalizowane w Polsce, niezbędne jest ciągle doskonalenie rozwiązań i podnoszenie możliwości wykonawczych administracji na poziomie samorządowym (m.in. decentralizacja, optymalizacja procedur, wprowadzanie nowoczesnych metod zarządzania). Punktem odniesienia dla debaty o modelu dialogu powinno być poszerzenie dialogu społecznego o dialog włączający obywateli i organizacje pozarządowe oraz inne organizacje chroniące prawa jednostek i grup obywateli. Niezbędne jest również wzmocnienie istniejących instytucji dialogowych, wymyślonych i powołanych do życia w celu zwiększenia i pogłębienia uczestnictwa obywateli w procesie politycznego podejmowania decyzji. Rada Działalności Pożytku Publicznego, bez uwzględnienia postulowanych wyżej zmian, wzmacniać będzie swój fasadowy charakter, a bez wprowadzenia rekomendowanych w niniejszym artykule działań demokracja w Polsce będzie jeszcze słabsza i jej dalszy rozwój, zarówno społeczny, jak i ekonomiczny, zostanie zahamowany.

Literatura

- Benz A., *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, Wiesbaden 2004.
- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2011.
- Długosz D., Wygnański J. J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Grosse T., *Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej* [w:] *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, R. Towalski (red.), Warszawa 2007.
- Hirst P., *Democracy and Governance*, [w:] *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, P. Jon (red.), Oxford 2000.
- Krajewska A., *Konsultacje społeczne w praktyce. Studium dwóch przypadków*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog społeczny. Polityka państwa*, M. Rymśa (red.), Warszawa 2006.
- Makowski G., *Institucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog społeczny. Polityka państwa*, M. Rymśa (red.), Warszawa 2006.
- Mayntz R., *Common Goods and Governance*, [w:] *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, A. Heriter (red.), Lanham 2002.
- Misztal W., *Lokalny dialog obywatelski*. Warszawa 2008.
- Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Boni M. (red.), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Program Operacyjny Kapitał ludzki 2007 - 2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Rosenau J., Czempiel E.O., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992.
- Rosenau J., *Governance and Democracy in a Globalizing World*, [w:] *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, D. Held, A. McGrew (red.), Cambridge 2000.

Rymsza M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejman Z., *Standardy współpracy administracji pozarządowej z sektorem pozarządowym*. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006.

Stokowska A., *Rada Działalności Pożytku Publicznego jako ciało konsultacyjne*, [w:] M. Rymsza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007.

Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Swianiewicz P., Mielczarek A., Klimska U., *Nierówne koalicje - liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004.

Towalski R., *Dialog społeczny – próba definicji*, [w:] *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, R. Towalski (red.), Warszawa 2007.

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

Zybała A., *Siła partnerstwa*, Warszawa 2007.

Maciej Olejnik

Uniwersytet Wrocławski

Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych w latach 2001-2011. Funkcjonowanie i analiza skuteczności

Wstęp

Najistotniejszą polską instytucją dialogu społecznego, rozumianego (zgodnie z oficjalną definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy) „jako wszystkie formy negocjacji, konsultacji bądź po prostu wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców, dotyczące zagadnień z obszaru polityki gospodarczej i społecznej” [Towalski 2007, s. 18-19], jest Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. Została ona utworzona na podstawie uchwały Rady Ministrów w 1994 r. Z wyjątkiem lat 1995-1996, kiedy to Komisja faktycznie „stanowiła forum negocjacji partnerów społecznych z rządem”, do 2001 r. „ta forma instytucjonalizacji dialogu społecznego [...] przeżywała okres zamrożenia czy też zaniku” [Gąciarz, Pańków 2001, s. 33]. W roku 2001 doszło w Polsce do istotnych zmian politycznych umożliwiających zwiększenie efektywności pracy Komisji. Pierwszą z nich „było wycofanie się związków zawodowych z bezpośredniego udziału w polityce”, natomiast drugą była „nowa ustawa o Komisji Trójstronnej” [Gardawski, 2002, s. 4]. W artykule podjęto próbę ewaluacji skuteczności funkcjonowania Komisji w zmienionych warunkach, czyli od 2001 do 2011 r. Poddany badaniom czas działalności Komisji umożliwił omówienie sposobów współpracy wszystkich istotnych środowisk politycznych z partnerami społecznymi w Komisji, w analizowanym bowiem okresie władzę w Polsce sprawowała każda relewantna partia polityczna (tzn. gabinety Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego [2001-2003]; Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy [2003-2005]; Prawa i Sprawiedliwości [2005-2006]; Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin [2006-2007] oraz Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego [2007-2011]).

Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego zakłada, że „celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego” (art. 1.2). Do głównych zadań tej instytucji należy zaliczyć prowadzenie dialogu społecznego w sprawie wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz wzrostu emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 3.2), a także w kwestii założeń projektu budżetu oraz projektu ustawy budżetowej państwa (art. 3.6-3.12). Komisja uczestniczy również w ustalaniu kryteriów dochodowych,

których spełnienie umożliwia uzyskanie minimum egzystencjalnego (art. 9 Ustawy o pomocy społecznej), oraz wysokości kwot zasiłków i świadczeń rodzinnych (art. 19 Ustawy o świadczeniach rodzinnych). Przez kilka lat Komisja była odpowiedzialna za powoływanie dwóch członków Rady Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 41 Ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia). Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego pozwala również każdej ze stron Komisji (tzn. stronie pracowników, pracodawców oraz rządowej) wносить pod jej obrady „sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli [strona] uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego” (art.2.1). Ponadto ustawa ta określa sposób wyboru przewodniczącego Komisji – jest on wyznaczany przez Prezesa Rady Ministrów wyłącznie spośród członków Rady Ministrów (art.12.2). Najważniejszym instrumentem Komisji jest możliwość podjęcia przez nią uchwały. Jej przyjęcie wymaga zgody strony rządowej oraz wszystkich organizacji (w tym przynajmniej 1 reprezentującej stronę pracowników i 1 reprezentującej stronę pracodawców) biorących udział w głosowaniu (art. 10). Ilość, a przede wszystkim rodzaj przyjętych przez Komisję uchwał (egzystencjalnych i transgresyjnych) umożliwiły określenie poziomu efektywności działania Komisji z punktu widzenia zdolności jej członków do osiągania kompromisu oraz wagi rozwiązywanych przez nią problemów. W dalszej części niniejszego artykułu potwierdzono, że Komisja była w stanie, aby w sposób efektywny rozwiązywać najistotniejsze egzystencjalne oraz, w mniejszym stopniu, transgresyjne problemy państwa w latach 2002-2003, natomiast od 2005 roku była ona instytucją nieskuteczną, co więcej jej prace sprowadzały się głównie do wymiany informacji pomiędzy rządem a partnerami społecznymi. W tym miejscu postawiono hipotezę zakładającą, iż efektywność działania Komisji bezpośrednio zależy od woli rządu do negocjowania najważniejszych socjoekonomicznych spraw z partnerami społecznymi na forum Komisji oraz od tego, czy przewodniczący Komisji ma istotny wpływ na wyznaczanie najistotniejszych kierunków polityki gospodarczej oraz społecznej rządu. Jeśli przewodniczący Komisji pełni taką rolę w rządzie, to strony społeczne mogą być pewne, że uzgodnienia ustalone przez Komisję zostaną implementowane przez gabinet.

Weryfikacja postawionej w artykule hipotezy została wykonana za pomocą metody decyzyjnej. Opiera się ona na analizie zjawisk i procesów społeczno-politycznych przez pryzmat „ośrodka decyzji, traktowanego jako przedmiot działania politycznego, procesu decyzyjnego, tj. zespołu powiązań przyczynowo-skutkowych dotyczących rozwiązywanego problemu [...], decyzji politycznej, tj. przez wybór działania politycznego [...] i implementacji politycznej, tj. procesu urzeczywistniania decyzji politycznej” [Chodubski 2006, s. 130-131].

Działalność Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w latach 2001-2011

Niemal przez cały badany okres w Komisji zasiadali przedstawiciele trzech związków zawodowych (Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych) tworzących stronę pracowników oraz czterech organizacji pracodawców (Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Business Centre Club oraz Związku Rzemiosła Polskiego) reprezentujących ich stronę. W latach 2001-2011 organizacje te współpracowały na forum Komisji łącznie z sześcioma przewodniczącymi: ministrem pracy i polityki społecznej (od 2003-2005 piastował on także urzędy wicepremiera i ministra gospodarki) Jerzym Hausnerem (w latach 2001-2005), ministrem gospodarki i pracy Jackiem Piechotą (2005), ministrem pracy i polityki społecznej Krzysztofem Michałkiewiczem (w latach 2005-2006), ministrem pracy i polityki społecznej Anną Kalatą (w latach 2006-2007), ministrem pracy i polityki społecznej Joanną Kluzik-Rostkowską (2007) i wicepremierem i ministrem gospodarki Waldemarem Pawlakiem (w latach 2007-2011). Spośród ww. polityków czterech należało do partii politycznej która miała dominującą pozycję w gabinecie (Hausner i Piechota byli członkami SLD, a Michałkiewicz i Kluzik-Rostkowska PiS), dwóch zaś do partii dopełniającej koalicję rządową (Kalata była członkiem Samoobrony, a Pawlak PSL). Działalność oraz stopień umocowania politycznego dwojga przewodniczących Komisji (Piechoty i Kluzik-Rostkowskiej) nie zostały poddane analizie, ponieważ politycy ci sprawowali tę funkcję zaledwie przez kilka do kilkanaście tygodni a ich wpływ na kierunek i efektywność pracy Komisji był minimalny.

Pierwszym, po wejściu w życie Ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, przewodniczącym Komisji został Jerzy Hausner. Ze względu na silne wsparcie premiera Leszka Millera (potwierdzone choćby poprzez nominację ministra Hausnera na stanowisko wicepremiera) miał on możliwość prowadzenia w imieniu rządu autorskiej polityki wobec Komisji. Pod jego kierownictwem instytucja ta debatowała o najważniejszych problemach społeczno-gospodarczych, co więcej – w latach 2001-2005 – rozpatrywała poszczególne problemy „nie tylko wówczas, gdy wybuchały w danym sektorze konflikty”, ale przede wszystkim „ze względu na ich społeczną wagę i możliwość powstania konfliktu” [Gardawski 2009, s. 172]. Stosunkowo częste próby włączenia całej Komisji w rozwiązywanie nie tylko egzystencjalnych, ale również transgresyjnych problemów państwa wynikały z treści przygotowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz przyjętego przez Radę Ministrów Dokumentu Programowego Rządu, pt. „Zasady dialogu społecznego”. Założono w nim m.in., że „efektem dialogu społecznego powinny być z jednej strony pokój społeczny, z drugiej

zaś trwały i zrównoważony rozwój kraju i społeczeństwa” [Rada Ministrów 2002, s. 6]. Mniejszościowy rząd SLD-UP cechował się wysoką, w porównaniu z innymi polskimi gabinetami, elastycznością w negocjacjach oraz wolą współpracy z partnerami społecznymi w Komisji. Co prawda jego członkowie twierdzili, że to rząd jest odpowiedzialny za formułowanie i implementację strategii rozwoju kraju, jednak gdy partnerzy społeczni „podważali owe strategiczne zamierzenia[...] strona rządowa oferowała im ich rewizję[...] pod warunkiem, że wszyscy partnerzy uzgodnią stanowisko i że propozycja nie da eksterioryzacji kosztów” [Gardawski 2009, s. 177-178]. W ten sposób minister Hausner dążył do przekształcenia Komisji w swego rodzaju *quasi-rząd* [Gardawski, 2008, s. 29]. Dane statystyczne na temat ilości oraz rodzaju socjoekonomicznych uchwał przyjętych przez Komisję sugerują, że funkcjonowała ona w sposób skuteczny przez większą część kadencji Jerzego Hausnera. W latach 2002-2003 Komisja przyjęła łącznie trzynaście uchwał odnoszących się do problematyki społeczno-gospodarczej państwa. Spośród nich trzy dotyczyły ustawowych obowiązków Komisji (uchwały te zostały podjęte w sprawach średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz waloryzacji emerytur i rent w 2003 r., rekomendowania kandydatów do Rady Narodowego Funduszu Zdrowia oraz wysokości wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców na rok 2004), osiem odnosiło się do projektów legislacyjnych rządu (uchwały te zostały podjęte w sprawach projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; stopniowej likwidacji zróżnicowania wskaźnika procentowego kwot bazowych stosowanego przy ustalaniu wysokości świadczeń; projektu ustawy o rencie socjalnej; projektu ustawy o zasadach zatrudniania pracowników tymczasowych; projektu ustawy o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych oraz rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej), natomiast dwie były uchwałami o charakterze transgresyjnym. Zawierały one informacje na temat licznych uzgodnień zawartych pomiędzy wszystkimi członkami Komisji w sprawach dotyczących m.in. swobody gospodarczej, prawa pracy, umów zbiorowych, rozwiązań emerytalnych i rentowych. Ważnym aspektem współpracy pomiędzy stroną rządową a pozostałymi partnerami społecznymi była kwestia wprowadzenia w życie podjętych przez Komisję uchwał. Należy podkreślić, iż rządy SLD-UP-PSL i SLD-UP realizowały porozumienia ustalone przez Komisję. Największą porażką Komisji w latach 2001-2005 były nieudane negocjacje dotyczące zawarcia Paktu dla Pracy i Rozwoju. Przewodniczący Hausner dążył do wspólnego wypracowania rozwiązań dotyczących zasadniczych transgresyjnych problemów

państwa (reformy finansów publicznych, walki z bezrobociem, ograniczenia zadłużenia państwa, reformy służby zdrowia), jednakże „okazywało się, że zagadnienia istotne, przełomowe, takie, które pozwoliłyby mówić o sukcesie negocjacji, na trwałe lokowały się w kategorii spraw nierokujących nadziei na porozumienia” [Gardawski 2009, s. 193]. Mimo tego niepowodzenia można jednoznacznie stwierdzić, że Komisja pod przewodnictwem Jerzego Hausnera, zwłaszcza w latach 2002-2003, funkcjonowała w sposób umiarkowanie efektywny zarówno z punktu widzenia umiejętności jej członków do zawierania konsensusu, jak i wagi rozwiązywanych przez Komisję zagadnień.

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. O braku większego zaplecza politycznego ministra Michałkiewicza świadczył fakt, iż sprawował on funkcję ministerialną (oraz stanowisko przewodniczącego Komisji) wyłącznie do momentu uformowania rządu koalicyjnego PiS-Samoobrona-LPR. W badanym okresie rząd Prawa i Sprawiedliwości wykonał kilka nieprzyjaznych gestów wobec Komisji, m.in. ograniczył środki na jej funkcjonowanie lub też podjął decyzję o niezwiększeniu wskaźnika waloryzacji rent i emerytur w 2006 r. jeszcze przed zakończeniem konsultacji (do których przeprowadzenia był ustawowo zobligowany) z partnerami społecznymi w Komisji. Komisja uchwałą nr 28 wyraziła swoją dezaprobatę w pierwszej z ww. kwestii, ale też należy podkreślić, że strona rządowa w tej samej uchwale zobowiązała się do naprawienia swojego błędu i zgłoszenia wniosku o przeznaczenie dodatkowych 4,5 mln zł z rezerwy budżetowej na działalność tej instytucji. Druga i jednocześnie ostatnia uchwała przyjęta przez Komisję pod przewodnictwem Ministra Michałkiewicza miała charakter transgresyjny i dotyczyła rozpoczęcia prac nad zaproponowanym przez rząd projektem umowy społecznej „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog”. Projekt ten przybrał formę publikacji naukowej i został wydany przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, zwłaszcza rozdział drugi, pt. „Założenia umowy społecznej w zakresie tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia” [Kabaj, 2006, s. 16-46] oraz trzeci, pt. „Założenia umowy społecznej w zakresie polityki rodzinnej” [Balcerzak-Paradowska 2006, s. 47-71] tej pracy naukowej miały stanowić podstawę do dyskusji w Komisji. Publikacja ta jednak spotkała się ze zdecydowaną krytyką ze strony pracodawców. „Nie zgodzili się oni przede wszystkim z propozycjami profesora Kabaja, oświadczyli, że nie będą one traktowane jako wstęp do debaty” [Gardawski 2009, s. 204]. W ten sposób od samego początku negocjacje nad paktem znalazły się w impasie.

W maju 2006 r. ministrem pracy i polityki społecznej oraz przewodniczącym Komisji została działaczka Samoobrony Anna Kalata. Podobnie jak inni członkowie Rady Ministrów z ramienia Samoobrony, miała ona znikomy wpływ na politykę gospodarczą rządu, dlatego też kierowana przez nią Komisja stała się instytucją fasadową. Komisja pod przewodnictwem minister Kalaty przyjęła tylko jedną socjoekonomiczną uchwałę, tj. w sprawie przeglądu ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, nie osiągnęła natomiast żadnych postępów w jakichkolwiek kwestiach o charakterze transgresyjnym. Zarówno umowa społeczna „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog” jak i poddany konsultacjom we wrześniu 2006 r. dokument rządowy pt. „Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015” nie uzyskały aprobaty członków Komisji. Jedną z najistotniejszych przyczyn braku porozumienia w kwestii zawarcia umowy społecznej była niechęć premiera oraz ministrów z Prawa i Sprawiedliwości do współpracy z partnerami społecznymi (przynajmniej z ich większością). Rząd skierował natomiast propozycję zawarcia bilateralnego paktu społecznego do NSZZ „Solidarność”, ale organizacja ta nie była zainteresowana negocjowaniem umowy społecznej w takiej formule [Gardawski, 2009, s. 204]. Komunikaty z posiedzeń plenarnych Komisji w okresie od czerwca 2006 do września 2007 wskazywały, iż Komisja zajmowała się niemal wyłącznie sprawami, które były jej narzucone ustawowo, tzn. założeniami budżetu państwa, wysokością maksymalnego wskaźnika przeciętnego przyrostu miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców oraz w państwowej sferze budżetowej, a także wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę. W żadnej z ww. kwestii strony nie doszły do porozumienia. Jednoznacznie można więc stwierdzić, że Komisja zarówno pod przewodnictwem ministra Michałkiewicza, jak i później minister Kalaty funkcjonowała w sposób nieefektywny. Posiedzenia Komisji odbywały się co prawda systematycznie w latach 2005-2007, niemniej w tamtym okresie Komisja nie rozwiązała żadnego egzystencjalnego bądź też transgresyjnego problemu państwa, jej prace natomiast sprowadzały się głównie do wymiany informacji pomiędzy stronami Komisji.

Po powstaniu gabinetu PO-PSL na jesieni 2007 r. stanowisko przewodniczącego Komisji objął na cztery lata wicepremier, minister gospodarki i zarazem lider partii dopełniającej koalicję (PSL) Waldemar Pawlak. Polityk ten miał bardzo umiarkowany wpływ na podejmowane przez rząd decyzje w kwestiach społeczno-ekonomicznych. Kilkakrotnie zdarzyło się bowiem, że wypracowane przez niego porozumienie z partnerami społecznymi w Komisji było później podważane przez Radę Ministrów (np. takie wydarzenie odnotowano podczas negocjacji nad poziomem płacy minimalnej na rok 2011). Wola rządu do negocjowania najistotniejszych problemów z Komisją zmniejszała się z biegiem czasu. Warto podkreślić, że jeszcze w drugiej połowie 2008 r. w sposób rzetelny zostały przepro-

wadzone konsultacje w sprawie ustawy o emeryturach pomostowych, m.in. na jednym z posiedzeń komisji premier Tusk „wyraził skłonność do pewnych ustępstw wobec presji partnerów”, zaznaczając jednocześnie, że rząd nie będzie ulegał szantażowi żadnej ze stron [Gardawski 2009, s. 236]. O dobrym początku prac Komisji świadczył też fakt przyjęcia uchwały (nr 31) w sprawie podjęcia prac nad rozwiązaniami w kluczowych kwestiach społeczno-gospodarczych, która zakładała rozpoczęcie negocjacji w kwestiach o charakterze transgresyjnym (np. dotyczących stworzenia spójnego systemu emerytalnego) oraz uchwał (nr 33 i nr 35) ustalających wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w latach 2009 i 2010. W obliczu kryzysu ekonomicznego, który nastąpił pod koniec 2008 r., dużą odpowiedzialnością wykazały się strony pracodawców oraz pracowników, udało im się mianowicie w wyniku negocjacji dwustronnych ustalić 13 punktowy Pakiet Działań Antykryzysowych. Został on zaakceptowany (informacje dotyczące Pakietu Działań Kryzysowych oraz działań rządu związanych z jego wdrożeniem pochodzą z oficjalnej strony internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) przez premiera Tuska w dniu 15 maja 2009 r., spora część paktu nie została jednak wdrożona do końca 2011 r. Nie zrealizowano m.in. 5 punktu Pakietu, który zobowiązywał rząd do opracowania ścieżki dojścia wysokości płacy minimalnej do poziomu 50% średniego wynagrodzenia (rząd obiecał przedstawienie stosownych propozycji w tej sprawie do końca 2009 r.), lub też 3 punktu Pakietu zakładającego zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych świadczeń socjalnych realizowanych w formie bonów. Komunikaty z posiedzeń Komisji pomiędzy 24 czerwca 2010 roku a 11 lipca 2011 roku wykazały, iż strona pracowników wielokrotnie podejmowała kwestię nierealizowania przede wszystkim 5 punktu Pakietu, niemniej protesty te nie przyniosły żadnego rezultatu. Od połowy 2009 r. aż do końca 2011 r. Komisja znajdowała się w permanentnym kryzysie, jej strony przestały dochodzić do porozumienia praktycznie we wszystkich egzystencjalnych kwestiach. Podjęto wtedy zaledwie dwie socjoekonomiczne uchwały, które dotyczyły weryfikacji kwot kryteriów dochodowych od 1 października 2010 r. (uchwałą nr 37) oraz programu budowy systemu lokalnych samorządowych funduszy pożyczkowych (uchwałą nr 40), co więcej pierwsza z tych uchwał została podważona przez Radę Ministrów (stanowisko Rady Ministrów wobec uchwały nr 37 z dnia 26 października 2010 r.). W tym czasie zaczęła się uwydatniać słaba pozycja polityczna przewodniczącego Pawlaka, bowiem jego kolejne uzgodnienie z Komisją w sprawie płacy minimalnej na rok 2011 zostało pod naciskiem ministra finansów odrzucone przez rząd. Warto nadmienić, że owo porozumienie mogłoby być traktowane jako sukces Komisji i rządu, jego wdrożenie łączyłoby się bowiem ze zgodą wszystkich stron na dalsze reformy (informowała o tym opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Związku Rzemiosła Polskiego niezrealizowana uchwała nr 42 dotycząca zmian w prawie

zamówień publicznych). Rząd zdecydował się wówczas na bezkompromisowe postępowanie wobec partnerów społecznych oraz Komisji. Omawiane wyżej przypadki spowodowały utratę wiarygodności wobec ministrów reprezentujących stronę rządową w Komisji oraz znacznie pogorszyły relacje na linii Komisja – rząd. Koncepcja włączenia partnerów społecznych w prace nad rozwiązywaniem transgresyjnych problemów państwa została przynajmniej odłożona na czas nieokreślony. Komisja zaczęła być traktowana przez gabinet w sposób instrumentalny, konkretne projekty ustaw były tylko przedstawiane na forum Komisji, natomiast niemal wszystkie poprawki do projektów zgłaszane przez strony pracodawców i pracowników były odrzucane. Zdarzyło się to w przypadku ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego żywienia oraz wyrobów medycznych, pakietu klimatycznego, reformy emerytur mundurowych (tutaj rząd preferował negocjacje dwustronne, poza Komisją), czy też w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego. W 2011 r. największym problemem Komisji stała się sama organizacja wymaganych przez ustawy konsultacji. Rząd próbował wówczas przyspieszyć oraz ograniczyć czas trwania konsultacji założeń projektu budżetu oraz projektu ustawy budżetowej państwa. Ustawowa procedura tylko częściowo została przywrócona po intensywnych protestach niemal wszystkich organizacji należących do Komisji. Z komunikatu z posiedzenia Komisji z dnia 11 lipca 2011 r. wynika, że kilka organizacji, tzn. NSZZ „Solidarność”, OPZZ, PKPP Lewiatan oraz BCC, i tak zdecydowało się wyrazić swoje wątpliwości co do zgodności z prawem przebiegu konsultacji nad projektem budżetu państwa. Ich przedstawiciele argumentowali, że organizacje zostały bezprawnie pozbawione możliwości uczestniczenia w przewidzianym ustawowo pierwszym etapie konsultacji budżetowych. Druga połowa 2011 r. to okres zaniku dialogu społecznego na szczeblu krajowym, od 11 lipca do 31 grudnia 2011 r. nie odbyło się żadne posiedzenie plenarne Komisji, a jej dotychczasowy przewodniczący zrezygnował ze sprawowania tej funkcji. Wicepremier Pawlak uznał bowiem, że urząd przewodniczącego Komisji powinna piastować osoba mająca większy wpływ na podejmowane przez rząd decyzje o charakterze społeczno-ekonomicznym (najlepiej pochodząca z partii dominującej w koalicji – Platformy Obywatelskiej). Ocena efektywności działania Komisji w latach 2007–2011 z punktu widzenia ilości oraz relewantności przyjętych socjoekonomicznych uchwał musiała więc być negatywna. Komisja w analizowanym okresie podjęła zaledwie kilka egzystencjalnych uchwał, z których jedna została podważona przez Radę Ministrów. Jedyna uchwała o charakterze transgresyjnym informowała tylko o rozpoczęciu dyskusji na temat dalekosiężnych interesów państwa, nie osiągnięto natomiast żadnych porozumień mających na celu rozwiązanie któregoś z najistotniejszych problemów państwa.

Podsumowanie

W latach 2001–2011 Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych funkcjonowała w sposób efektywny wyłącznie pod przewodnictwem Jerzego Hausnera, zwłaszcza w latach 2002-2003. Przyjęła ona wtedy trzynaście uchwał o charakterze socjoekonomicznym, z których jedenaście podejmowało egzystencjalne, a dwie transgresyjne problemy państwa. Warto nadmienić, że rozwiązywane wówczas egzystencjalne kwestie nie odnosiły się wyłącznie do problematyki związanej z ustawowymi zadaniami Komisji, ale dotyczyły również inicjatyw legislacyjnych rządu. W ten sposób stronie rządowej udało się skutecznie włączyć Komisję w proces tworzenia nowego prawa. W kolejnych latach efektywność pracy Komisji zdecydowanie spadła, do końca 2011 r. podjęła ona zaledwie kilka uchwał mających na celu rozwiązanie problemów bieżących, z których jedna została później podważona przez Radę Ministrów, oraz dwie informujące o rozpoczęciu negocjacji na temat transgresyjnych problemów państwa (w rzeczywistości uchwały te nie doprowadziły do włączenia członków Komisji do prac nad dalekosiężnymi interesami państwa). O umiarkowanie wysokiej efektywności pracy Komisji za kadencji Jerzego Hausnera zdecydowały głównie dwa czynniki: po pierwsze Jerzy Hausner pełnił w rządzie decydującą rolę w kwestiach dotyczących wyznaczania kierunków polityki społecznej i gospodarczej rządu (działało się tak dlatego ponieważ był on obdarzony wysokim zaufaniem ówczesnego premiera oraz pochodził z partii dominującej w koalicji); po drugie, niewątpliwie rządy SLD-UP-PSL oraz SLD-UP wykazały wielką wolę polityczną do współpracy z Komisją, członkowie tego drugiego gabinetu zastanawiali się nawet nad przekształceniem Komisji w swego rodzaju *quasi-rząd*. Te dwa warunki nie były spełnione w kolejnych latach działalności Komisji. Należy podkreślić, iż pozycja polityczna przewodniczących Komisji z lat 2005-2011 była bardzo słaba. Minister Michałkiewicz był politykiem bez większego zaplecza politycznego i miał za zadanie sprawować swój urząd tylko do czasu zawarcia przez mniejszościowy rząd PiS koalicji z innymi partiami politycznymi. Jego następczyni, minister Kalata, reprezentowała w rządzie partię, która dopełniała koalicję, członkowie tej partii byli właściwie odsunięci od podejmowania najistotniejszych decyzji politycznych w rządzie. Podobnie jak minister Kalata, wicepremier Pawlak należał do partii zaledwie dopełniającej koalicję, której koncepcja rozwoju gospodarczego państwa była inna od postulatów głoszonych przez partię dominującą. Dlatego też niektóre wynegocjowane przez przewodniczącego Pawlaka porozumienia z partnerami społecznymi w Komisji były później odrzucane na posiedzeniach Rady Ministrów. Po 2005 r. kolejne gabinety zachowywały również sceptycyzm co do możliwości głębszej współpracy z Komisją. Rząd mniejszościowy Prawa i Sprawiedliwości, a później koalicja rządowa PiS-Samoobrona-LPR nie były zainteresowane kooperacją z żadną organizacją należącą do Komisji. Oba gabinety

przejawiały wolę polityczną do współpracy w najistotniejszych kwestiach państwowych wyłącznie z NSZZ „Solidarność”. Rząd PO-PSL tylko na początku swojej pracy skłaniał się do współdziałania z Komisją, później natomiast ustalenia uzgodnione z partnerami społecznymi były przez rząd regularnie nierealizowane. Co gorsza w 2011 r. przedstawiciele władzy wykonawczej zaczęli naginać prawo w celu maksymalnego skrócenia wspólnych rozmów w kwestii projektu budżetu państwa na rok 2012. Rola Komisji zmieniała się w latach 2001-2011. Początkowo pełniła ona funkcję negocjacyjną i aktywnie uczestniczyła w tworzeniu prawa, ale od roku 2005 (z wyjątkiem roku 2008) jej rola ograniczyła się do wymiany informacji (bądź czasem konsultacji) pomiędzy stronami Komisji.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska, B. (2006), *Założenia umowy społecznej w zakresie polityki rodzinnej*, [w:] Wratny, J. (red.), *Umowa społeczna „Gospodarka – praca – rodzina – dialog”* (s. 47-71). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Chodubski, A. (2006), *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Gardawski, J. (2002), *Powstanie i przekształcenia Komisji Trójstronnej na poziomie centralnym*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/10/feature/pl0210106f.htm>, (odczyt z dnia 30.01.2012).
- Gardawski, J. (2008), *Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych*, [w:] Misztal, W., Zybala, A. (red.), *Partnerstwo społeczne – modele rozwoju Polski* (s. 19-31). Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Gardawski, J. (2009), *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Gąciarz, B., Pańków, W. (2001), *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kabaj, M. (2006), *Założenia umowy społecznej w zakresie tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia*, [w:] Wratny, J. (red.), *Umowa społeczna „Gospodarka – praca – rodzina – dialog”* (s. 16-46). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Rada Ministrów (2002), *Zasady dialogu społecznego*, <http://opzz.org.pl/assets/file/opinie%202028ZASADY%20DIALOGU%20SPOLECZNEGO%29.pdf> (odczyt z dnia 30.01.2012).

Towalski, R. (2007), *Dialog społeczny – próba definicji*, [w:] Towalski, R. (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje* (s. 13-30). Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Strony internetowe

http://www.dialog.gov.pl/komisja_trojstronna/uchwaly - oficjalna strona Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.dialog.gov.pl/node/380> - oficjalna strona Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011001080> – Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032282255> – Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Departament%20Pomocy%20Społecznej/Akty%20prawne/pomoc%20społeczna%20D.%20U.%20z%202008%20r%20nr115%20poz.7028.pdf> – oficjalna strona Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/pakiet-dzialan-antykryzysowych-podczas-obrad-trojstronnej-komisji-ds-spoleczno-gospodarczych/> - oficjalna strona Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/tematy-przyjetego-autonomicznie-pakietu-dzialan-antykryzysowych/> - oficjalna strona Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m01531&ms=&ml=pl&mi=166&mx=0&ma=166> – oficjalna strona Ministerstwa Zdrowia (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://opzz.org.pl/assets/file/opinie%202028ZASADY%20DIALOGU%20SPOLECZNEGO%29.pdf> – oficjalna strona Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (odczyt z dnia 30.01.2012).

http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/decyzje_z_dnia/stanowisko_wobec_uchwaly_nr_37,5561/ - oficjalna strona Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.zrp.pl/Dzia%C5%82alno%C5%9B%C4%87ZRP/Dialogspo%C5%82eczny/KomisjaTr%C3%B3jstronna/tabid/75/language/pl-PL/Default.aspx> - oficjalna strona Związku Rzemiosła Polskiego (odczyt z dnia 30.01.2012).

Monika Gładoch

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Prawne metody ograniczania konfliktów społecznych w zakładzie pracy na przykładzie wybranych przepisów

Uwagi wstępne

Prawo pracy, zwłaszcza w ujęciu zbiorowym, reguluje konfliktogenną sferę stosunków społecznych. Wzajemne napięcia pomiędzy pracownikami a pracodawcami odegrały kluczową rolę w rozwoju prawa pracy, ponieważ ich istnienie zrodziło potrzebę stworzenia przepisów ochronnych – początkowo zapisanych w układach zbiorowych pracy, a następnie w ustawach, a więc prawie powszechnie obowiązującym. Współcześnie konflikt w stosunkach pracy jest postrzegany jako zjawisko negatywne, które nierzadko obnaża słabości systemu prawnego oraz modelu zarządzania. W stosunkach pracy od wielu lat poszukuje się regulacji prawnych oraz stylu zarządzania, którego celem jest ograniczenie powstawania sporów zbiorowych. Jedną z takich metod jest partycypacja pracownicza zrodzona z niemieckiej koncepcji współzarządzania (*Mitbestimmung*), polegającej na wspólnym podejmowaniu decyzji przedstawicieli pracowników (rady zakładowej) z pracodawcą. Współdziałanie w zakładzie pracy ma stanowić swoiste remedium na występujące w firmie napięcia społeczne. Warto przypomnieć, że dzięki idei *Mitbestimmung* w Niemczech w latach 70. i 80. ubiegłego wieku wybuchło najmniej strajków w całej Europie. W prawie Unii Europejskiej przewiduje się formy partycypacji polegające na prawie załogi do informacji i konsultacji w istotnych sprawach przedsiębiorstwa, dzięki czemu partycypacja jawi się jako jedna z instytucjonalnych form dialogu społecznego w stosunkach pracy.

Najbardziej typową, bo pierwotną formą ograniczenia napięć społecznych jest dialog związków zawodowych z pracodawcą lub organizacją pracodawców realizowany w toku rokowań, w wyniku których zawierane są układy zbiorowe pracy oraz inne porozumienia zbiorowe. W polskich realiach społecznych dialog pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi odgrywa dużo ważniejszą rolę niż partycypacja pracownicza realizowana przez pozazwiązkowych przedstawicieli załogi. Znaczenie tego dialogu docenił R. Dahrendorf, pisząc: „związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców stworzyły, często zawily, system procedury regulacji konfliktu. Zanim uciekną się do gwałtownego manifestowania konfliktu, spotykają się, aby przedyskutować swe roszczenia, wzywają mediatora i, być może, arbitra; jednym słowem próbują rozstrzygnąć nieporozumienia ra-

czej rozmawiając, niż walcząc” [Dahrendorf 2008, s. 242]. Dialog partnerów społecznych jest elementem społecznej gospodarki rynkowej, co oznacza, iż cechą ustroju społeczno-gospodarczego jest dążenie do zachowania równowagi pomiędzy „pracą a kapitałem”. Zgodnie z art. 20 konstytucji społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jest podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Omawiana zasada służy łagodzeniu napięć konfliktów w stosunkach pracy, ponieważ opiera się na wymianie informacji i poglądów pomiędzy stronami dialogu [Domańska 2001, s. 132].

Mając świadomość trudności wiążących się z utrzymaniem pokoju społecznego pomiędzy partnerami społecznymi, konstytucja przyznaje związkom zawodowym prawo do prowadzenia sporów zbiorowych i strajków. Uprawnienie to ma jednak charakter wyjątkowy, ponieważ musi być realizowane zgodnie z prawem, stając się tym samym jedną z metod świadomego ograniczenia konfliktów społecznych. W praktyce powstrzymywanie nielegalnych sporów zbiorowych i strajków bywa bardzo trudne ze względu na brak prawa do lokautu dla pracodawców. Warto tu podkreślić, że postulat wprowadzenia lokautu obronnego jest coraz częściej wysuwany [Wrocławska 2007, s. 180]. Konflikt społeczny może wynikać zatem z poczucia przewagi jednej strony nad drugą, która nawet w razie bezprawnych zachowań nie ma prawnych możliwości obrony.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja wybranych instytucji prawnych służących ograniczaniu konfliktów społecznych w zakładzie pracy. Wiele z omawianych przepisów pełni rolę prewencyjną przed powstaniem sporu, choć nie dają one gwarancji, że konflikt nie zaistnieje.

Partycypacja pracownicza jako forma zapobiegania konfliktom społecznym

Partycypacja pracownicza jako idea nowoczesnego zarządzania ludźmi narodziła się w Niemczech już w XIX w., ale popularność w Europie i na świecie zdobyła dopiero po drugiej wojnie światowej [Głądoch 2006, s. 26]. Obecnie w obrębie Unii Europejskiej partycypację pracowniczą uznaje się za element kultury prawnej przedsiębiorstwa - współczesną drogę rozwoju stosunków pracy, z której się nie da zawrócić (należy dodać, że partycypacja pracownicza objęła kraje spoza obszaru Unii Europejskiej, np. Rosję, Chiny, Japonię i in. [zob. Głądoch 2011, s. 31-32]). Celem uczestnictwa pracowników jest ich upodmiotowienie w procesie świadczenia pracy, co oznacza dopuszczenie do udziału w zarządzaniu, dzielenie się władzą w przedsiębiorstwie. Dzięki partycypacji pracownicy otrzymują informacje na temat sytuacji w firmie i planowanych w stosunku do nich przedsięwzięć, a ponadto mogą wyrażać swoje poglądy i oczekiwania podczas konsultacji

decyzji z pracodawcą. Przedsiębiorcom natomiast partycypacja może zapewnić pokój społeczny w firmie. W literaturze podkreśla się, iż wbrew obiegowym opiniom partycypacja nie tylko nie osłabia autorytetu pracodawcy, lecz wręcz przeciwnie – wzmacnia go. Dzięki konsultacjom z załogą, menedżerowie mogą kontrolować nastroje pracowników i uzyskiwać ich szerszą aprobatę. Co więcej, przedstawiciele pracowników stają się współodpowiedzialni za podejmowane decyzje [Seweryński 1992, s. 15].

W polskim ustroju pracy najwięcej praw w zakresie partycypacji pracowniczej mają związki zawodowe. W celu wzmocnienia swoich działań mogą korzystać z konstytucyjnego prawa do prowadzenia sporu zbiorowego i strajku. To właśnie związki zawodowe poddawane są szczególnemu sprawdzianowi odpowiedzialności za zakład pracy jako dobra wspólnego. Reprezentując zbiorowe prawa i interesy pracowników powinny działać tak, aby nie burzyć jedności przedsiębiorstwa i nie paraliżować jego funkcjonowania. Nierzadko muszą dokonywać trudnych wyborów, godząc się na decyzję ograniczającą prawa pracowników w imię dobra zakładu pracy [Głądoch 2001, s. 234].

Dzieje się tak podczas w procesie konsultacji zamiaru zwolnień grupowych. Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników [Dz. U. z 2003 r., nr 90, poz. 844 ze zm.] nakłada na pracodawcę obowiązek skonsultowania zamiaru przeprowadzenia grupowego zwolnienia z działającymi u niego zakładowymi organizacjami związkowymi. Strony mają 20 dni, aby uzgodnić treść porozumienia, którego celem jest uniknięcie lub zmniejszenie rozmiaru grupowego zwolnienia oraz uregulowanie spraw pracowniczych związanych z tym zwolnieniem, w tym zwłaszcza możliwości przekwalifikowania lub przeszkolenia zawodowego, a także uzyskania innego zatrudnienia przez zwolnionych pracowników. Porozumienie w sprawie zwolnień grupowych, oprócz prawa i gwarancji dla pracowników, określa również grupy zawodowe, jednostki organizacyjne, zakłady lub oddziały pracodawcy, które dotyczą planowanych zwolnień. Dzięki temu omawiane porozumienie spełnia podwójną rolę. Po pierwsze, daje szansę związkom zawodowym na wywalczenie dodatkowych zabezpieczeń dla załogi, a ponadto przygotowuje pracowników na informację o zwolnieniu, co ułatwia szybsze podjęcie działań w celu znalezienia nowego zatrudnienia. Po drugie, ułatwia pracodawcy dokonywanie zwolnień grupowych, a jednocześnie legitymizuje decyzję o zwolnieniu, która dzięki udziałowi związków zawodowych przestaje być wyłącznie decyzją pracodawcy.

Uprawnienia konsultacyjne dotyczące planowanych zmian w strukturze zatrudnienia posiadają także rady pracowników powoływane na mocy ustawy z 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji [Dz. U. z 2006 r., nr 79, poz. 550 ze zm.]. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 pracodawca jest zobowiązany poinformować

mować radę pracowników o stanie, strukturze i przewidywanych zmianach zatrudnienia, a także działaniach mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia. Następnie pracodawca ma obowiązek w tych sprawach prowadzić z radą konsultację w celu osiągnięcia porozumienia. Przedmiot oraz zakres informacji i konsultacji z radą jest szerszy niż ze związkami zawodowymi, bo wykracza poza pojęcie zwolnień grupowych¹.

Obecnie potrzeba poznania nastrojów i potrzeb pracowników, a więc prowadzenia dialogu wykracza poza jeden zakład pracy, a nawet sieć przedsiębiorstw zorganizowanych w jednym kraju. Zarząd korporacji spotyka się z przedstawicielami pracowników różnych państw skupionych w europejskich radach zakładowych działających w przedsiębiorstwach ponadnarodowych, europejskich spółkach akcyjnych, spółdzielniach europejskich lub podmiotach powstałych z transgranicznego łączenia się spółek. W niektórych korporacjach o światowym zasięgu (np. Danone, Volkswagen) powołano światową radę zakładową [Gładoch 2009, s. 2-7].

Zawieranie porozumień zbiorowych służących utrzymaniu pokoju społecznego

Zawieranie porozumień zbiorowych jest postrzegane także jako przejaw partycypacji pracowniczej polegającej na współdecydowaniu. W Stanach Zjednoczonych układy zbiorowe pracy stanowią jedyny sposób udziału pracowników w zarządzaniu. Należy jednak podkreślić, że w kręgu tradycji europejskiej przez pojęcie partycypacji rozumie się na ogół inne porozumienia zbiorowe, np. wspomniane wyżej porozumienia w sprawie zwolnień grupowych [Wratny 2002, s. 16-17].

Zgodnie z obowiązującym w większości krajów europejskich prawem wszczęcie sporu zbiorowego i zorganizowanie strajku jest możliwe jedynie po uprzednim wypowiedzeniu układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego. Obowiązek respektowania pokoju społecznego trwa tak długo, jak długo strony są związane układem zbiorowym pracy lub innym porozumieniem zbiorowym [Masewicz, 1992, s. 20]. System ten, zwany *no-strike* (lub ograniczeniem *ratione temporis*) służy zagwarantowaniu pokoju

¹ Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o rozwiązywaniu stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników: „Przepisy ustawy stosuje się w razie konieczności rozwiązania przez pracodawcę zatrudniającego co najmniej 20 pracowników stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, w drodze wypowiedzenia dokonanego przez pracodawcę, a także na mocy porozumienia stron, jeżeli w okresie nieprzekraczającym 30 dni zwolnienie obejmuje co najmniej: 1) 10 pracowników, gdy pracodawca zatrudnia mniej niż 100 pracowników, 2) 10% pracowników, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 100, jednakże mniej niż 300 pracowników, 3) 30 pracowników, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 300 lub więcej pracowników - zwanego dalej *grupowym zwolnieniem*”.

społecznego w stosunkach pracy (omawiana zasada obowiązuje m.in. w Danii, Finlandii, Grecji, Irlandii i in., [zob. Henssler, Braun 2007, s. 271, Goździewicz 2000, s. 73 oraz Stelina 2001, s. 91]). Strony układu zbiorowego pracy dzięki temu wyrażają dla siebie wzajemny szacunek, jako partnera dialogu. Powinność przestrzegania analizowanej zasady wynika także z Europejskiej Karty Społecznej (EKS) z 18 października 1961 r. Na podstawie art. 6 ust. 4 EKS prawo prowadzenia sporów zbiorowych, w tym strajku, jest dopuszczalne, z zastrzeżeniem zobowiązań, jakie mogłyby wynikać z wcześniej zawartych układów zbiorowych pracy.

W doktrynie prawa powszechnie akceptuje się prawo partnerów społecznych służące ograniczeniu prawa do strajku, które wynika wprost z treści układu zbiorowego pracy [Florek 2010, s. 261]. Praktyka wpisywania postanowień zawieszających w układach zbiorowych pracy jest szeroko stosowana w Niemczech. W tamtejszej nauce podkreśla się, że obowiązek zachowania pokoju społecznego (*Friedenspflicht*) nie jest wprawdzie wyraźnie zapisany w ustawie, ale wynika z samej istoty układu [Nikisch 1959, s. 329].

Zasada pokoju społecznego w stosunkach pracy została zagwarantowana również w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z 23 maja 1991 r. [Dz. U. z 1991 r. nr 55, poz. 236 ze zm.], jednakże jej przestrzeganie napotyka poważne trudności. Pierwszy problem jest konsekwencją dość ogólnie brzmiącego przepisu, który może rodzić problemy interpretacyjne. Zgodnie z art. 4 ust. 2 tej ustawy, jeżeli spór dotyczy treści układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia, którego stroną jest organizacja związkowa, wszczęcie i prowadzenie sporu o zmianę układu lub porozumienia może nastąpić nie wcześniej niż z dniem ich wypowiedzenia. W celu dokonania oceny legalności sporu zbiorowego należy skonfrontować żądania związku zawodowego z treścią układu zbiorowego pracy. W doktrynie słusznie uznano za niedopuszczalne wszczęcie i prowadzenie sporu zbiorowego „nie tylko wówczas, gdy żądanie związku zawodowego bezpośrednio dotyczy zmiany układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego, którego jest on stroną, lecz także wtedy, gdy zgłoszone żądanie determinuje zmianę określonego porozumienia” [Rączka, 1996, s. 57]. Innymi słowy art. 4 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych powinien być interpretowany jako przepis zakazujący wszczynania i prowadzenia sporów zbiorowych o zmianę wiążącego układu zbiorowego pracy” [Świątkowski 2008, s. 316].

W niemieckiej nauce prawa wyjaśniono, że obowiązek zachowania pokoju obejmuje spory zbiorowe, które dotyczą obowiązujących układów zbiorowych pracy w całości lub przeciwko poszczególnym ich postanowieniom mającym na celu usunięcie lub zmianę obowiązujących układów zbiorowych [Hromadka, Maschmann 2007, s. 162]. Bliższego wyjaśnienia tej zasady podjął się Niemiecki Sąd Federalny (BAG). W ocenie tegoż sądu, w przypadku gdy układ zbiorowy pracy „milczy” w sprawie obowiązku zachowania po-

koju społecznego, wówczas zakazane jest prowadzenie sporów zbiorowych także w sprawach, które nie zostały wprost uregulowane w układzie zbiorowym pracy, jeżeli pomiędzy nimi a uregulowanymi wyraźnie postanowieniami układu istnieje współzależność [BAG 10.12.2002]. Zgodnie z tamtejszą doktryną, w przypadku uregulowania kwestii wynagrodzeń w zakładowym układzie zbiorowym pracy wystąpienie związków zawodowych z postulatem ich podwyższenia narusza obowiązek zachowania pokoju w zbiorowych stosunkach pracy [Richardi 2007, s. 52].

Poważniejszy problem związany z utrzymaniem pokoju społecznego w zakładzie pracy wynika ze specyficznego statusu prawnego niereprezentatywnych organizacji związkowych. Na podstawie art. 241^{25a} ust. 1 k.p. reprezentatywną zakładową organizacją związkową jest organizacja związkowa będąca jednostką organizacyjną albo organizacją członkowską ponadzakładowej organizacji związkowej uznanej za reprezentatywną, pod warunkiem że zrzesza ona co najmniej 7% pracowników zatrudnionych u pracodawcy (pkt 1), lub zrzeszająca co najmniej 10% pracowników zatrudnionych u pracodawcy (pkt 2). Jeżeli żadna z zakładowych organizacji związkowych nie spełnia wymogów, o których mowa w § 1, reprezentatywną zakładową organizacją związkową jest ta, która zrzesza największą liczbę pracowników. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych przyznaje prawo do prowadzenia sporów zbiorowych i strajków wszystkim organizacjom związkowym bez względu na liczbę zrzeszonych w nich członków. Jedyne ograniczenie jest następstwem obowiązywania bardziej ogólnego przepisu art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych [Ustawa z dnia 23 maja 1991 r., tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz 854 ze zm.], zgodnie z którym uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji. Niereprezentatywne organizacje związkowe nie są uprawnione do samodzielnego zawarcia układu zbiorowego pracy z pracodawcą. W kodeksie pracy wymaga się bowiem, aby układ sygnowała co najmniej jedna organizacja reprezentatywna lub wszystkie organizacje reprezentatywne, które brały udział w rokowaniach nad układem.

W następstwie obowiązującej regulacji niereprezentatywne związki zawodowe, które nie podpisały układu, nie są ograniczone w inicjowaniu sporu zbiorowego, ponieważ nie stosuje się do nich ograniczenia *ratione temporis*. Wprawdzie nie każda organizacja reprezentatywna musi być stroną układu zbiorowego pracy, ale ze względu na znaczenie układu zbiorowego pracy dla załogi raczej będzie zainteresowana jego negocjowaniem i podpisaniem. Jak słusznie zauważono w doktrynie, z zawarciem układu zbiorowego pracy związany jest prestiż organizacji uczestniczących w negocjacjach, ponieważ dzięki temu najlepiej mogą one reprezentować prawa i interesy pracowników [Pliszkiewicz, Sewe-

ryński 1996, s. 57].

Powyższe rozważania w zakresie reprezentatywności związkowej prowadzą do wniosku, że zakładowy układ zbiorowy pracy nie spełnia do końca przypisanej mu roli gwaranta pokoju społecznego [Gładoch 2012, s. 17]. W doktrynie prawa pracy od dawna postuluje się ustanowienie wymogu reprezentatywności dla prowadzenia sporów zbiorowych i strajków [Cudowski 2001, s. 319], co znalazło odzwierciedlenie w projekcie Kodeksu Zbiorowego Prawa Pracy (za taką propozycją opowiada się także środowisko pracodawców, skupione w Pracodawcach RP).

Dość rozpowszechnioną praktyką w dobie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest zawieranie pakietów socjalnych mających zapewnić pracownikom ich dotychczasowe prawa na wypadek przejścia zakładu pracy przez inwestora strategicznego. Pakiety socjalne kształtują zasady wynagradzania pracowników w nowo powstałej spółce głównie dzięki zasadom ustalania wysokości płac w dłuższym okresie. Stałym elementem pakietów są postanowienia, na mocy których pracownicy mają prawo do odszkodowania w razie wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy. Wysokość odszkodowania bywa uzależniona od długości okresu ochronnego uniemożliwiającego lub ograniczającego prawo do zwolnienia z pracy z przyczyn stojących po stronie pracodawcy [Gładoch 2008, s. 131].

Podobne porozumienia są zawierane także w razie restrukturyzacji spółek lub ich przejścia w części lub w całości przez nowego pracodawcę. Często od ich zaakceptowania przez pracodawcę zależą przyszłe procesy zaplanowane w spółce. Podstawą zawierania omawianych porozumień jest art. 26¹ ustawy związkowej, w myśl którego jeżeli dotychczasowy lub nowy pracodawca zamierza podjąć działania dotyczące warunków zatrudnienia pracowników, jest obowiązany do podjęcia negocjacji z zakładowymi organizacjami związkowymi w celu zawarcia porozumienia w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia przekazania informacji o tych działaniach. Strony mają dążyć do zawarcia porozumienia, co oznacza, że rokowania mogą także zakończyć się fiaskiem.

Porozumienia zbiorowe negocjowane przez partnerów na wypadek restrukturyzacji i wiążących się z nią zwolnień grupowych znane są m.in. w Niemczech pod nazwą „planów socjalnych” (Sozialpläne). Ich cel nie jest jednolicie oceniany. Jedni autorzy akcentują potrzebę zabezpieczenia pracowników na wypadek utraty pracy, inni natomiast postrzegają plan socjalny jako narzędzie służące ochronie miejsc pracy [Hromadka, Maschmann 2007, s. 436]. Omawiane porozumienia są zawierane pomiędzy radą zakładową a pracodawcą. W odróżnieniu od prawa polskiego partnerzy zakładowi mają obowiązek ich tworzenia w razie zagrożenia miejsc pracy (nie dotyczy to jednak przedsiębiorstw działających krócej niż 4 lata). Jeśli nie dojdą oni do porozumienia, rozstrzygnięcie w tej sprawie wydaje komisja pojednawcza (Einigungsstelle), która musi kierować się zasadą słuszności.

Uwagi końcowe

Analiza wybranych instytucji służących zachowaniu pokoju społecznego prowadzi do wniosku, że w prawie pracy ciągle najważniejszą wartością pozostaje dialog partnerów społecznych. Słabością naszego ustroju pracy jest nie tylko niski stopień uzwiązkowienia, który uniemożliwia prowadzenie dialogu w szerszym zakresie, ale także brak zaufania państwa do partnerów społecznych jako podmiotów odpowiedzialnych.

Chociaż kodeks pracy zapewnia wolność układową, która oznacza swobodę w zakresie przedmiotu rokowań zbiorowych, to partnerzy społeczni muszą zachować minimum standardów wyznaczonych im przez ustawodawcę państwowego. Na mocy art. 9 § 2 k.p. postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Sądzę, że warto dyskutować o potrzebie szerszej autonomii partnerów społecznych, tak aby mogli samodzielnie podejmować decyzję dotyczące standardów zatrudnienia w zakładzie pracy. *De lege lata* taka autonomia występuje wyjątkowo, np. w zakresie regulacji czasu pracy. Rodzi się więc pytanie: Czy gdyby zakres swobody rokowań zbiorowych był szerszy, to liczba konfliktów wynikających z konieczności ograniczenia zatrudnienia byłaby mniejsza? Czy w imię ratowania miejsc pracy należy przyznać partnerom społecznym prawo do obniżania standardów zatrudnienia? Należy pamiętać, że „ustawa jest instrumentem państwa, a umowa – partnerów społecznych” [Florek 2010, s. 278]. Pierwotnym celem zawierania układów zbiorowych pracy było kształtowanie warunków pracy i płacy zgodnie ze specyfiką zakładu pracy. Problem ten wymaga jednak szerszej refleksji, która wykracza poza ramy niniejszego opracowania, a dotyczy relacji art. 24 konstytucji, zgodnie z którym państwo sprawuje nadzór nad warunkami pracy do art. 59 konstytucji, gwarantującego partnerom społecznym wolność rokowań.

Literatura

- Cudowski, B. (2001) Reprezentacja praw i interesów pracowniczych w sporach zbiorowych pracy in Goździewicz, G. (red.) *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń: TNOiK.
- Dahrendorf, R. (2008) *Klasy i konflikt klasowy w społeczeństwie przemysłowym*, Kraków: NOMOS.
- Domańska, A. (2001) *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Florek, L. (2010) *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Głądoch, M. (2001) *Przesłanki aksjologiczne uczestnictwa pracowników w zarządzaniu zakładem pracy*, Przegląd Powszechny, nr 11, s. 224-235.
- Głądoch, M. (2006) *Współzarządzanie i współodpowiedzialność. Niemiecka koncepcja współdecydowania pracowników (Mitbestimmung)*, Dialog. Pismo Dialogu Społecznego, nr 4, s. 26-34.
- Głądoch, M. (2008) *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem w Polsce. Problemy teorii i praktyki na tle prawa wspólnotowego*, Toruń: TNOiK.
- Głądoch, M. (2009) *Przedstawicielstwo pracowników w dobie gospodarki globalnej*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, nr 8, s. 2-7.
- Głądoch, M. (2011) *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. Komentarz*, Toruń: TNOiK.
- Głądoch, M. (2012) *Status niereprezentatywnej zakładowej organizacji związkowej w kontekście prawa koalicji*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, nr 1, s. 14-17.
- Goździewicz, G. (2000) *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] Goździewicz, G. (red.) *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*. Toruń: TNOiK.
- Henssler, M., Braun, A. (2007) *Arbeitsrecht in Europa*, Köln: Verlag Otto Schmidt KG..
- Hromadka, W., Maschmann, F. (2007) *Arbeitsrecht, nr 2: Kollektivarbeitsrecht + Arbeitsstreitigkeiten*, Berlin – Heidelberg – New York: Verlag Springer.
- Masewicz, W. (1992) *Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Nikisch, A. (1959) *Arbeitsrecht, nr 2: Koalitionsrecht, Arbeitskämpfrecht und Tarifvertragsrecht*, Tübingen: Mohr.
- Nowy model zbiorowego prawa pracy. Propozycje zmian legislacyjnych w zakresie zakładowego dialogu partnerów społecznych* (2011), (red.) Głądoch M., Warszawa: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej.
- Pliszkievicz, M., Seweryński M. (1996) *Problemy reprezentatywności w zbiorowych stosunkach pracy* [w:] Sobótka, E., Pliszkievicz M. (red.) *Reprezentatywność partnerów społecznych w zbiorowych stosunkach pracy*, Warszawa: MPiPS Biblioteka Dialogu Społecznego.
- Rączka, K. (1996) *Kilka uwag w sprawie legalności sporu zbiorowego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, nr 2, s. 56-58.

Richardi, R. (2007) *Kollektives Arbeitsrecht*, München: Verlag Vahlen.

Seweryński, M. (1992) *Perspektywy partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem w krajach zachodnich*, Studia Prawno-Ekonomiczne, nr XLVI, s. 15-32.

Świątkowski, A.M. (2008) [w:] Wratny, J., Walczak, K. (red.) *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.

Stelina, J. (2001) *Związkowa zdolność układowa*, Poznań: Ars Boni et Aequi.

Wratny, J. (2002) *Partycypacja pracownicza. Studium zagadnienia w warunkach transformacji gospodarczej*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Wrocławska, T. (2007) *Prawo do strajku w prawie pracy państw bałtyckich w świetle prawa międzynarodowego. Implikacje dla Polski*, Poznań: Ars Boni et Aequi.

Część II.

Dialog społeczny w praktyce

Michał Kuszyk

Związek Pracodawców Polska Miedź

Jacek Sroka (współpraca)

Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego

JAKI DIALOG, TAKI KONGRES ? O I Kongresie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego

Jak twórczo wykorzystać okazję jubileuszu piętnastolecia Związku? Wszystkie przedsięwzięcia podejmowane przez Związek Pracodawców Polska Miedź były oceniane jako ważne i ambitne, dlatego jubileusz stawał poprzeczkę bardzo wysoko. Wydarzenie służące zaakcentowaniu 15-letniej obecności ZPPM w przestrzeni publicznej musiało spełniać dwa kryteria: wiązać się z ważnym społecznie problemem społeczno-gospodarczym oraz pozostawać w zgodzie z tożsamością i głównym nurtem aktywności Związku.

Nieświadomym akuszerem pomysłu był Jarosław Gugała, który 30 czerwca 2010 r. w czasie debaty prezydenckiej zadał kandydatom jedno z – moim zdaniem - najważniejszych pytań, jakie można zadać w realiach 20-letniej społecznej gospodarki rynkowej: ***Dlaczego tak bardzo się brzydzicie słowem „prywatyzacja“? Uważacie to słowo niemal za obelgę i nie chcecie być z nim kojarzeni, mimo że to kraj, w którym większa część dochodu narodowego wytwarzana jest przez przedsiębiorstwa prywatne.*** Pytanie to nawiązywało do dwóch konferencji, których inspiratorem była nasza organizacja w ramach Zespołu ds. Dialogu, Edukacji i Kultury Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego we Wrocławiu zorganizowanych pod wspólnym tytułem „Edukacja, wolny rynek, społeczeństwo obywatelskie”. Pierwsza z nich odbyła się w 2005 r., a następna rok później. Raport „Polska 2030” Michała Boniego znacznie poszerzył horyzonty dyskusji, lecz nie dawał przejrzystej odpowiedzi na wiele pytań: Jakie wartości przyświecają państwu prawa o społecznej gospodarce rynkowej? Czy system prawa jest zgodny z tym systemem wartości? Jak upodmiotowić obywateli i zwiększyć subiektywne prawdopodobieństwo uczestnictwa i wpływu na regulacje prawne? Jak rozwijać umysły komunikacyjne Polaków? Jak tworzyć zaufanie i kapitał społeczny? Jaka powinna być skala interwencjonizmu państwa, w jakim stopniu i jakiej pomocy należy udzielać słabszym? Jakich umiejętności należy uczyć?

Treść niniejszego rozdziału została opublikowana w kwartalniku „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 4/2011(31)

Czy obecne rozwiązania instytucjonalne dialogu nie ograniczają dostępu do debaty innym ważnym środowiskom i organizacjom? Dlaczego tak mało rozmawiamy w dialogu autonomicznym o wroście produktywności? Czy na pewno wszystkich uczestników rynku obowiązują te same reguły? Jaka powinna być rola prezydenta jako ostatniej instancji legislacyjnej? Pytania, pytania, pytania... Tytuł konferencji miał brzmieć: „Twarze czy gęby polskiego liberalizmu gospodarczego?” Spełniał kryteria, o których wcześniej wspomniałem i pozostawał w zgodzie z dotychczasową aktywnością naszej organizacji. Przeprowadziłem intensywny sondaż wśród partnerów społecznych. Koledzy z organizacji związków zawodowych odnosili się przychylnie do pomysłu. Pracodawcy również, podając jednak w wątpliwość przychylność polityków wobec zaproponowanego tematu, zwłaszcza przed wyborami parlamentarnymi. Okazało się, że mieli rację. W tej sytuacji dokonaliśmy przeformułowania tytułu na „Od fiskalizmu i konfliktów do współpracy” – był on bardziej neutralny i poprawny politycznie.

Fakt, że nikt nie zauważył, że w 2011 r. przypada 10-lecie funkcjonowania Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego w Polsce, wzmacniał unikalność pomysłu i debaty. Zorganizowanie I Ogólnopolskiego Kongresu WKDS było dobrą okazją do promocji Dolnego Śląska i jednej z najbardziej aktywnych Komisji w Polsce.

Treść i konwencję debaty o dialogu zawiera zaproszenie i program zamieszczony na stronach: http://www.pracodawcy.pl/index.php?page=dzial&dzial_id=261 oraz <http://www.cpsdialog.pl/news/view/163>

Celem Kongresu było nadanie większej dynamiki dialogowi społecznemu w Polsce, w którym uczestniczą samorządy, administracja rządowa, związki zawodowe i pracodawcy na poziomie wojewódzkim.

Kongres miał dać impuls do cyklicznych spotkań służących kontynuacji dialogu, wymianie doświadczeń, zwłaszcza zaś dobrych praktyk, wypracowaniu wspólnych konkluzji dla rozwoju polskich regionów i kraju, wzmocnieniu idei subsydiarności, kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego.

W Kongresie udział wzięli intelektualiści, przedstawiciele świata nauki, polityki i gospodarki, w tym przedstawiciele Komisji Trójstronnej ds. Społeczno - Gospodarczych.

Chronologia i dynamika wydarzeń

15 kwietnia – Protokół z posiedzenia PREZYDIUM WKDS we Wrocławiu, w ramach którego organizatorzy oraz goście posiedzenia ustalali zagadnienia organizacyjne tj. cel, czas, miejsce, przebieg, tematy paneli dyskusyjnych konferencji itd. – pierwsza formalna decyzja o zwołaniu kongresu.

4 maja – Wysłanie zaproszeń na I Kongres WKDS do ponad 250 osób, w tym: prezydenta RP, premiera, marszałka sejmu i senatu, ministra gospodarki, ministra pracy, członków prezydiów Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, członków Rady Działalności Pożytku Publicznego, członków Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, przewodniczących klubów i kół parlamentarnych, przedstawiciele lokalnych samorządów, przedstawiciele organizacji biznesu, instytucji rynku pracy oraz uczelni wyższych.

5 maja – W tym dniu miało się odbyć wysłuchanie publiczne w KGHM Polska Miedź SA. Miała to być pierwsza tego typu procedura zaproponowana przez Związki Zawodowe w Polsce. Wysłuchanie publiczne bardzo szybko przerodziło się jednak w demonstrację przed Biurem Zarządu KGHM Polska Miedź S. A., podczas której liderzy związkowi, Pan Ryszard Zbrzyzny i Pan Józef Czyczerski, w sposób nieodpowiedzialny jeszcze bardziej podgrzewali nastroje demonstrujących. Doszło do próby szturm na budynek zarządu i bójki demonstrantów z ochroną, w wyniku której kilku z funkcjonariuszy ochrony zostało rannych i wymagało opieki szpitalnej, natomiast wejście do budynku zarządu zostało doszczętnie zdemolowane. Działania związkowców uznane zostały za naruszenie ustaw karnych, a zidentyfikowani napastnicy zostali pociągnięci do odpowiedzialności.

Informacja o organizacji kongresu wzbudziła duże zainteresowanie również wśród organizacji związkowych. Na stronach internetowych central związkowych pojawiły się ogłoszenia o organizowanym kongresie. Wpłynęły pierwsze zgłoszenia.

13 maja – Nadeszło pismo Pana Jana Guza, przewodniczącego OPZZ, w sprawie odmowy uczestnictwa w I Kongresie WKDS „z powodu sytuacji, jaka zaistniała w KGHM Polska Miedź S. A. w dniu 5 maja”. Decyzja OPZZ podjęta została na wniosek pana posła Ryszarda Zbrzyznego, przewodniczącego ZZPPM, który przedstawił na naradzie „aktywu” OPZZ informację „o przyczynach sytuacji, jaka zaistniała w ostatnich dniach w Polskiej Miedzi S.A., a która została sprowokowana przez zarząd tej spółki”.

Bojkot Kongresu...

Wydarzenia towarzyszące organizacji I Kongresu WKDS przyjmowały rozmaite formy. Od przyjaznej współpracy poprzez postawy powszechnie nieakceptowane. Nałożenie się dwóch zdarzeń, tj. wysyłania zaproszeń w dniu 4 maja oraz demonstracja pod Biurem Zarządu KGHM w dniu 5 maja spowodowały złą interpretację intencji organizatorów przez związki zawodowe. Decyzję o bojkocie Kongresu jako pierwsze podjęły władze OPZZ (pismo z dn. 13 maja). Stanowisko to skłoniło pozostałe Krajowe Centrale Związkowe do podjęcia identycznych działań, które przerodziły się w protest na skalę ogólnopolską oraz spowodowały obfitą korespondencję pomiędzy stronami. Do protestu zapoczątkowanego przez OPZZ przyłączały się kolejne związki zawodowe: NSZZ „Solidarność”, NSZZ

„Solidarność” Sekcja Krajowa Górnictwa Rud Miedzi, Forum Związków Zawodowych. W swoich pismach, sygnowanych przez liderów, odmówiły one uczestnictwa w I Ogólnopolskim Kongresie WKDS. Atmosfera sabotażu stworzona przez organizacje związkowe utrzymywała się przez cały okres przygotowań. W związku z nią pojawiało się wiele pytań o to, czy I Kongres WKDS powinien się odbyć bez jednej ze stron dialogu społecznego.

Kongres odbył się zgodnie z planem.

3 czerwca 2011 r. odbył się **I Ogólnopolski Kongres WKDS** – „*Od fiskalizmu i konfliktów do współpracy*”. Miejscem spotkania był Wrocław.

Swoją obecnością podczas wystąpienia otwierającego obrady Kongresu zaszczylicili nas: Pan Grzegorz Schetyna - Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; Pan Waldemar Pawlak – Wicepremier i Przewodniczący Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, jednocześnie Honorowy Patron Konferencji; Pan Aleksander Marek Skorupa Wojewoda Dolnośląski; Pan Rafał Jurkowlaniec – Marszałek Województwa Dolnośląskiego; Pan Andrzej Malinowski – Prezydent Pracodawców RP; Pan Herbert Wirth – Prezes Zarządu KGHM Polska Miedź S.A., Prezes Związku Pracodawców Polska Miedź, będący jednocześnie współgospodarzem Kongresu.

Oto poniżej niektóre wypowiedzi uczestników Kongresu:

Grzegorz Schetyna – Marszałek Sejmu RP: „Warto rozmawiać i warto szukać porozumienia, bo tylko porozumienie będzie kluczem do lepszych czasów [...]. Jeśli ktoś nie rozmawia, sam się wyklucza z rozmowy”.

Waldemar Pawlak – Wicepremier, Minister Gospodarki: „Chciałem podziękować tym wszystkim, którzy są dziś nieobecni, oraz tym, którzy przyszli, wyszli i zrobili reklamę dzisiejszemu Kongresowi”.

Aleksander Marek Skorupa – Wojewoda Dolnośląski: „Nasze niemal 10-letnie partnerskie współdziałanie uświadomiło nam, że jedną z najważniejszych wartości, jakie udało nam się wypracować przez te lata, jest umiejętność prowadzenia rozmowy z poszanowaniem opinii partnera, rozumienia jego racji i osiągnięcia konsensusu we wszystkich ważnych dla regionu sprawach”.

Rafał Jurkowlaniec – Marszałek Województwa Dolnośląskiego: „Spotkanie dlatego odbywa się na Dolnym Śląsku, ponieważ właśnie tutaj potrafimy rozmawiać, prowadzić dialog, rozwiązywać konflikty wspólnymi siłami czy skomplikowane, wydawałoby się, beznadziejne problemy”.

Andrzej Malinowski – Prezydent Pracodawców RP: „Dlatego nie godzimy się na

dyktat żadnej ze stron dialogu i nie zgadzamy się, aby którekolwiek z nich łamały jego zasady. Dialog ma łączyć, budować szacunek i być fundamentem wspólnej aktywności”.

Herbert Wirth – Prezes Związku Pracodawców Polska Miedź: „Jako ten, który reprezentuje Związek Pracodawców Polska Miedź, chciałem powiedzieć, że 15 lat ciężkiej pracy naszej organizacji to jest również efekt wpisania się w krajobraz społeczny tego regionu. Jest mi niezmiernie miło, że uhonorowaniem naszego wysiłku w tym okresie jest fakt, że możemy być dziś współorganizatorem ważnego dla nas elementu, jakim jest dzisiejsze spotkanie”.

Prof. Jacek Sroka – Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego: „Typowa trójstronność odchodzi w cień. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego są czterostronne, to dużo, bo tak naprawdę otwierają się one w stronę społeczną”.

„Dla mnie najcenniejszym przykładem było przywołanie praktyk WKDS z konkretnych miejsc w kraju”.

Prof. Robert Wiszniowski – Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego: „Duch prawa ma przecież wymiar ludzki (społeczny), czyli uwzględnia to, co jest ważne z punktu widzenia społecznego. Dlatego też należało to zasygnalizować już na samym początku, co oznacza, że refleksją konieczną staje się nie tyle sama istota regulacji prawnych czy tworzenia tego prawa, ile otoczenie tego prawa”.

Dr hab. Marek Wróblewski – Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego: „Konflikt nie powinien stanowić tylko i wyłącznie podstawy do konsultacji i rozmów, ale też warto przy tworzeniu prawa inicjować podejście prospektywne”.

Profesor Piotr Wrzecioniarz – Politechnika Wrocławska – WKDS Wrocław Zespół ds. Kobiet: „Na sali jest elita Dolnego Śląska, elita Polski, górna półka, a gdzie jest reszta? Nie ma. My debatujemy o tych ludziach, których tutaj nie ma. Zwróćmy uwagę, co się symbolicznego stało na początku dzisiejszego spotkania, ci ludzie po prostu odeszli. Myśmy zostali sami. My mamy dyskutować, jak ma być lepiej. Oni w ogóle nie chcą tego słuchać”.

„Jeżeli mówimy o społecznej odpowiedzialności biznesu, to w ciągu tych dwudziestu lat naprawdę wiele zrobiono. Biznes w Polsce jest odpowiedzialny. Przeprowadzone zostały badania, których wyniki pokazały, gdzie biznes jest bardziej uczciwy: w Polsce czy na Zachodzie? Okazuje się, że w Polsce. A gdzie pracownicy są bardziej uczciwi: w Polsce czy na Zachodzie – okazuje się, że jest na odwrót. Nasi pracownicy są mniej uczciwi niż pracownicy na zachodzie. To są wyniki badań, które można zobaczyć w internecie. Mamy więc społeczną odpowiedzialność biznesu, natomiast brakuje nam społecznej odpowiedzialności pracowników”.

Jarosław Kulbat – Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, oddział we Wrocławiu:

„Jakie muszą zaistnieć warunki, aby pojawiła się współpraca? Po pierwsze - długotrwałe relacje, po drugie - współzależność (tzn. bez ciebie ja sam nic nie zrobię) i po trzecie - komunikacja między stronami”.

Monika Gładoch – Ekspert Pracodawcy RP: „Moim zdaniem koncepcja ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z założenia jest błędna. Prawo nie jest w stanie uczyć ludzi. Ono w jakiejś mierze ma rolę służebną, ale nie uczy moralności, nie wychowuje do odpowiedzialności, choć zachowania partnerów społecznych w jakiejś tylko mierze zależą od prawa”.

„Najpierw kilka słów o nazewnictwie ustawy [...], o czym często wspomina profesor A. Sobczyk. Zgodnie z ustawą związki zawodowe występują z *żądaniem*. To nie są postulaty, wnioski, lecz żądania. To jest język dialogu”.

Andrzej Stępniewski – Członek Zarządu Związku Pracodawców Warszawy i Mazowsza: „Model, który powstał osiemnaście lat temu, zupełnie nie pasuje do dzisiejszych potrzeb [...]. Jeżeli WKDS jest jeszcze stosunkowo bliski życia, to Komisja Trójstronna od tego skutecznego dialogu bardzo się oddaliła”.

Zbigniew Żurek – Przewodniczący Komisji BCC ds. Dialogu, Polityki Społecznej i Prawa Pracy: „Jest takie niemieckie powiedzenie: *einmal ist keinmal* (jeden raz się nie liczy – dopisek autora). Mam nadzieję, że ten pierwszy Kongres zainicjuje jego drugą, trzecią, czwartą edycję itd.”.

Iłona Antoniszyn-Klik – Wicewojewoda Dolnośląski: „Chcemy w tym gremium monitorować to, co dobrego w przedsiębiorstwach robi się dla kobiet, żeby ułatwić im pracę [...]. Bardzo podoba mi się hasło *Dolny Śląsk regionem współpracy*”.

W naszym przekonaniu pomysł okazał się celnym przedsięwzięciem. Bojkot I Kongresu WKDS przez związki zawodowe stanowi ważny przyczynek do obrazu kultury dialogu społecznego w naszym kraju.

Sytuacja, jaka miała miejsce przed siedzibą KGHM Polska Miedź S.A., mogła przecież wydarzyć się w każdej innej spółce. Tego typu zdarzenia nie powinny mieć wpływu na dialog społeczny w naszym kraju. Dlatego też stanowisko, jakie zostało przyjęte przez związki zawodowe, było dla nas przykrym i smutnym doświadczeniem. Nie mogliśmy zapoznać się z ich opinią dotyczącą zaproponowanych konkluzji, które mogłyby wpłynąć na ciągłe podnoszenie jakości życia społecznego i debaty publicznej.

Czy Kongres wypracował interesujące konkluzje?

Wyrażamy nadzieję na ciekawą dyskusję z udziałem wszystkich stron dialogu społecznego.

Mamy dręczące przekonanie, że faktyczna przedsiębiorczość Polaków dostarcza implicitnie więcej idei i wartości niż lękliwe propozycje ideologów społecznej gospodarki rynkowej.

I OGÓLNOPOLSKI KONGRES WOJEWÓDZKICH KOMISJI DIALOGU SPOŁECZNEGO

Od fiskalizmu i konfliktów do współpracy

3 czerwca 2011 r., Hotel Mercure Panorama, Wrocław

Rozpoczęcie Kongresu: **Michał Kuszyk** – Wiceprezes Związku Pracodawców Polska Miedź.

Dzień Dobry Państwu. Cieszę się, bo są powody do radości. Jest nas wielu, a przyjechaliśmy do Wrocławia z całego kraju. Mam zaszczyt sprawować dziś funkcję moderatora, lecz od razu zapewniam, że wypełnię ją w sposób bardzo techniczny i będę się starał – choć to niezwykle trudne – mówić jak najmniej. Bardzo proszę Pana Wojewodę – gospodarza Kongresu i Przewodniczącego WKDS we Wrocławiu o uroczyste otwarcie I w naszym kraju Ogólnopolskiego Kongresu Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

Aleksander Marek Skorupa – Wojewoda Dolnośląski, Przewodniczący Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego we Wrocławiu.

Szanowni Państwo!

Serdecznie witam Państwa na I Ogólnopolskim Kongresie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego. Bardzo się cieszę, że możemy gościć Państwa w stolicy Dolnego Śląska, bo właśnie tu, dzięki działalności naszej Komisji, udaje się nam zgodnie współpracować.

W imieniu Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego we Wrocławiu, której mam przyjemność przewodniczyć, oraz współgospodarzy dzisiejszego Kongresu Pana **Rafała Jurkowiłła** – Marszałka

Województwa Dolnośląskiego i Pana **Herberta Wirtha** – Prezesa Związku Pracodawców Polska Miedź, witam serdecznie:

- Pana **Grzegorza Schetynę** – Marszałka Sejmu RP;
- Pana **Waldemara Pawłaka** – Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki, Przewodniczącego Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, Patrona Honorowego Kongresu;
- witam parlamentarzystów: Panią Posel **Ewę Wolak** i Panią Posel **Aldonę Młyńczak** z Klubu Parlamentarnej Platformy Obywatelskiej, Pana Posła **Janusza Krasonia** z Klubu Parlamentarnej Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Pana Senatora **Tomasza Miśiaka**;
- witam Pana Wiceprezydenta Wrocławia **Jarosława Obremkiego**,
- a także:
- Pana **Andrzeja Malinowskiego**, Prezydenta Pracodawców RP;
- Pana **Zbigniewa Żurka** (BCC) i Pana **Jeremiego Mordasiewicza** (PKPP Lewiatan) – członków Prezydium Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych;
- witam wszystkich członków Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, którzy są dziś z nami,

- a także przedstawiciele Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego z całego kraju.
- Szczególnie serdecznie witam członków Prezydium Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego we Wrocławiu, którzy aktywnie włączyli się w organizację tego Kongresu.
- Miło mi powitać przedstawiciele wyższych uczelni. Dialog społeczny bowiem, dzięki merytorycznemu wsparciu nauki, zyskał nowe, lepsze oblicze.
- Witam także samorządowców: radnych, wójtów, burmistrzów, starostów i prezydentów miast, z którymi wojewódzkie komisje dialogu społecznego dyskutują o ważnych problemach każdego z regionów.
- Witam serdecznie przedstawiciele organizacji pracodawców, izb gospodarczych, organizacji związkowych, z którymi współpracowała Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego we Wrocławiu.
- Witam przedstawiciele świata biznesu,
- a także przedstawiciele wszystkich instytucji, których doświadczenia zawodowe wzbogacały nasze dyskusje, w tym m.in. przedstawiciele Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Państwowej Inspekcji Pracy, Urzędu Statystycznego we Wrocławiu oraz Narodowego Funduszu Zdrowia.
- Witam wreszcie przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz wszystkich zaproszonych gości,

dla których idee dialogu społecznego okazały się na tyle ważne, że zaszczytili nas swoją obecnością.

Szanowni Państwo!

Nasze niemal 10-letnie partnerskie współdziałanie uświadomiło nam, że jedną z najważniejszych wartości, jaką udało nam się wypracować przez te lata, jest umiejętność prowadzenia rozmowy z poszanowaniem opinii partnera, rozumienia jego racji i osiągania konsensusu we wszystkich ważnych dla regionu sprawach. Właśnie te zdobycze stały się dla nas impulsem do zorganizowania debaty na temat dorobku i perspektyw dialogu społecznego na poziomie regionalnym.

Wspólnie z partnerami społecznymi uczestniczącymi w pracach prezydium Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego we Wrocławiu uznaliśmy, iż taka debata będzie najlepszym ukoronowaniem 10-lecia uchwalenia ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, która usankcjonowała dialog społeczny w Polsce na poziomie regionalnym. Dziś wojewódzkie komisje stały się ważnym uczestnikiem życia społecznego. Dzięki autorytetowi, który udało im się wypracować i podejmowanym przez nie wysiłkom, komisje niejednokrotnie zapobiegały narastaniu konfliktów społecznych, a w wielu wypadkach przyczyniły się do ich rozwiązania.

Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego we Wrocławiu ma pod tym względem dużo doświadczeń, którymi chcieliby-

śmy się z Państwem podzielić, a jednocześnie pragnęlibyśmy poznać dorobek innych komisji.

Szanowni Państwo

Jestem przekonany, że znaczenie działalności wojewódzkich komisji dialogu społecznego będzie stale rosło wraz z rozwojem w naszym kraju społeczeństwa obywatelskiego i różnych form partycypacji społecznej. Temat dzisiejszego Kongresu ma zachęcać do dyskusji o kształtowaniu nowych standardów współpracy i budowaniu relacji pomiędzy aktorami, którzy mają wpływ na rozwój danego regionu oraz do debaty na temat włączania do regionalnego dialogu społecznego nie tylko samorządów, uczelni wyższych, ale także organizacji pozarządowych. Dialog i zasady, które powinny nim kierować, są wartością samą w sobie, należy je zatem starannie pielęgnować. Jestem przekonany, że wrocławski Kongres stanie się zachętą do organizowania podobnych dyskusji w przyszłości.

Chciałbym przy tej okazji złożyć również serdeczne gratulacje wszystkim członkom, obchodzącym w tym roku 15-lecie swojej działalności, Związku Pracodawców Polska Miedź. Organizacja ta jest bardzo aktywnym uczestnikiem dialogu społecznego na Dolnym Śląsku, od początku bardzo blisko współpracuje ona z Wojewódzką Komisją Dialogu Społecznego we Wrocławiu. Dziękujemy za Wasze wsparcie również w przygotowaniu tego Kongresu.

Dziękuję za uwagę i życzę owocnych obrad.

Michał Kuszyk: Dziękuję Panu Wojewodzie za te ciepłe słowa i za wyrażoną przez niego nadzieję na otwarcie dialogu poprzez następne, organizowane już przez naszych przyjaciół, w tym również przez związki zawodowe, kongresy. Proszę o zabranie głosu Marszałka Sejmu – Pana Grzegorza Schetnę.

Grzegorz Schetyna – Marszałek Sejmu RP.

Szanowni Państwo!

Chciałbym Was serdecznie powitać i powiedzieć, że jest to ważne spotkanie, ważny temat i ważna część naszej społecznej aktywności. Wszyscy jesteśmy tutaj po to, aby to podkreślić. Chciałbym powiedzieć, iż w polskim życiu potrzebny jest dialog, choć to oczywiście banal i wszyscy o tym wiemy, że trzeba rozmawiać i trzeba szukać porozumienia. Wszyscy o tym mówią w życiu politycznym i społecznym, także w polskiej polityce. Wszyscy o tym mówią, ale nie wszyscy tak robią i w praktyce dają temu świadectwo. Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego to instytucja, gdzie się naprawdę rozmawia, gdzie w wielu wypadkach w trudnym dialogu, a czasami w sporze buduje się coś wspólnego. To jest wielka wartość i dlatego wszyscy tu jesteśmy, żeby jeszcze raz to zaakcentować. Warto rozmawiać i warto szukać porozumienia, bo tylko porozumienie będzie kluczem do lepszych czasów ułatwiającym przejście do stanu, który chcemy osiągnąć. Chcemy zmieniać Polskę, chcemy zmieniać nasze miasta, województwa, powiaty i gminy, chcemy zmie-

niać nasze firmy i zakłady pracy. Wszystko dlatego, aby żyć nowoczesnie i być dla siebie partnerami. Temu wszystkiemu musi służyć dialog. Trzeba też powiedzieć o tym, że to spotkanie trochę źle się zaczęło i nie tylko dlatego, że ktoś nie chce rozmawiać. Jeżeli spotykamy się tutaj i opisujemy dialog jako fundament do porozumienia i klucz do przyszłości, to wszyscy powinniśmy takie spojrzenie akceptować. Jeśli ktoś odtrąca rękę, nie chce usiąść przy stole i nie chce rozmawiać, to jest coś, czego nie można zaakceptować. Ale nawet w tej sytuacji należy szukać elementów pozytywnych i przekonać tych wszystkich, którzy nie chcą rozmawiać – to jest nasze wspólne zadanie – aby do tej rozmowy ich przekonać. Jeśli bowiem nie będzie rozmowy i dialogu, jeżeli nie będziemy szukać porozumienia, to zobaczymy, iż jedyny sposób relacji i wzajemnych kontaktów będzie taki jak przed zarządem KGHM parę tygodni temu. Jest to coś, czego musimy uniknąć. Dziś w wolnej Polsce wszyscy jesteśmy dumni z drogi jaką przeszliśmy i że żyjemy w wolnym, demokratycznym i suwerennym kraju, w którym miejsce jest dla wszystkich i w którym głos wszystkich jest tak samo słyszalny. Dlatego warto rozmawiać i cieszyć się, że swoją obecnością tutaj potwierdzacie Państwo tę konieczność i swego rodzaju służbę wobec dialogu społecznego, obywatelskiej rozmowy i porozumienia. Życzę owocnych obrad i wszystkiego dobrego.

Michał Kuszyk: Nasze doświadczenia na Dolnym Śląsku są bardzo interesujące w

kwestii wzajemnego przenikania się wiedzy przedstawicieli władzy samorządowej i rządowej. Proszę o zabranie głosu poprzedniego Pana Wojewodę i byłego Przewodniczącego WKDS, a obecnie Marszałka Województwa Dolnośląskiego Pana Rafała Jurkowlanica.

Rafał Jurkowlaniec – Marszałek Województwa Dolnośląskiego, Wiceprzewodniczący Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego we Wrocławiu.

Szanowni Państwo!

To spotkanie, w którym dziś mamy zaszczyt brać udział, odbywa się we Wrocławiu nieprzypadkowo, gdyż już wiele miesięcy wcześniej postanowiliśmy zorganizować pierwszą tego typu dyskusję. Uznaliśmy, że możemy być jej gospodarzami, bo pokazywaliśmy przez lata, iż potrafimy rozmawiać, a ten dialog wychodzi nam dobrze i bardzo dobrze. Ale podobnie jak mój szanowny przedmówca, Pan Marszałek Grzegorz Schetyna, chcę się podzielić z Państwem moją jedną obserwacją z tych kilku lat, kiedy przewodniczyłem WKDS we Wrocławiu. Najważniejszym problemem, który musieliśmy rozwiązać, było przyciągnięcie zainteresowanych do stołu negocjacyjnego. Najczęściej prosili nas o to przedstawiciele strony związkowej, którzy zwracali się do Komisji o pomoc, bo nie byli w stanie sami zbudować porozumienia. Mówili wówczas, że pracodawca nie uznaje związków zawodowych, nie uznaje praw związkowych i mają kłopoty, prowadząc działalność związkową. Największą

pracą, jaką należało zawsze wykonać, było doprowadzenie obu stron do rozmów. Jeśli to się udawało, wszystko było już łatwiejsze i najczęściej można było zażegnać konflikt. Dlatego wyzwaniem na dziś stojącym przed uczestnikami Kongresu jest przekonanie partnerów, że nawet w trudnej sytuacji warto usiąść do stołu, porozmawiać i tak najzwyczajniej w świecie się dogadać. Tego nam wszystkim życzę, wszystkiego dobrego.

Michał Kuszyk: Chciałbym bardzo przeprosić wszystkich, gdyż złamałem zasady. Po Panu Marszałku Grzegorz Schetynie powinien bowiem wystąpić Pan Premier Waldemar Pawlak – Honorowy Patron naszej konferencji. Myślę jednak, że ze słabości można uczynić siłę. Zdażyliśmy już usłyszeć wszystko, co jest związane z naszym Kongresem i WKDS we Wrocławiu, od gospodarzy naszego województwa. W związku z tym proszę Pana Waldemara Pawlaka o zabranie głosu.

Waldemar Pawlak – Wicepremier, Minister Gospodarki Przewodniczący Trójstronnej Komisji ds. Społeczno–Gospodarczych.

Szanowni Państwo!

Chciałbym podziękować tym wszystkim, którzy są dziś nieobecni, a także tym, którzy przyszlizli, wyszli i zrobili reklamę dzisiejszemu Kongresowi. Nic lepiej nie nagłośniłoby tej dyskusji niż postawa związków zawodowych. Tym ważniejsze wydają się słowa Pana Marszałka Rafała Jurkowlątca, że największym dotychczasowo-

wym sukcesem Dolnego Śląska było przyciąganie zainteresowanych stron do stołu dialogu. Moim zdaniem tę rolę wojewódzkich komisji dialogu społecznego trzeba zawsze mocno podkreślać. To jest to zadanie, którego muszą się one podejmować w momencie, gdy dialog na poziomie zakładu nie funkcjonuje lub trudno go tam uruchomić. Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego jest wówczas tą dobrą instytucją, gdzie na neutralnym gruncie można się spotkać i poprowadzić dyskusję tak, aby znaleźć wspólne mianowniki. Chciałbym też przy tej okazji odwołać się do takiego ciekawego spotkania sprzed paru tygodni z arcybiskupem Damianem Zimoniem na Śląsku, który podarował mi książkę *Kapitał* Reinharda Marxa. Zwraca on w niej uwagę na fakt (co warto przywołać w kontekście dzisiejszego spotkania), że w kryzysie firmy można zwolnić pracowników w celu zmniejszenia kosztów, ale nie można wypisać się ze społeczeństwa. Nawet ci, którzy są nieobecni, w pewien sposób uczestniczą w tym dialogu. Ja sam przez 20 lat transformacji nauczyłem się, że stosuje się różne strategie działania, w tym podchody. To, czego dziś doświadczamy, też stanowi pewną mistykę tej dyskusji i dialogu. W moim przekonaniu, a mam jeszcze w pamięci swoje doświadczenia sprzed 18 lat, gdy też miałem spotkania I stopnia ze związkami zawodowymi w Polskiej Miedzi, to pamiętam, jakie tu temperamenty i uczucia występowały. Ale dziś ważne jest, aby z tego doświadczenia wyciągnąć coś pozytywnego i budować per-

spektywę takiego postępowania, które daje możliwość rozwiązania. W tym przypadku bardzo istotne jest też informowanie opinii publicznej, o jakich rozstrzygnięciach tu mówimy. Posłużę się w tym miejscu przykładem z mojego własnego podwórka, gdy półtora – dwa lata temu w Jastrzębskiej Spółce Węglowej zarząd spółki zaproponował rozwiązania przewidujące dodatkową premię za wysoką wydajność pracy (była ona dużo lepsza niż dotychczasowy sposób wynagradzania akceptowany przez związki zawodowe). Związki postawiły jednak na swoim i propozycję tę odrzuciły. Gdy zarząd poinformował o tych planach załogę, to związkowcy przez krótki czas nie mogli liczyć na sympatię i poparcie pracowników. Sytuacja ta pokazuje, jak ważna jest rozmowa, gdy strony posługują się argumentami, a nie gdy emocje kierują rozmową. Można wówczas wypracować dużo gorsze rozwiązanie, niż było to potencjalnie możliwe przy większej otwartości. Wczoraj miałem spotkanie z Ministrem Ropy i Zasobów Naturalnych Arabii Saudyjskiej, który podkreślał jedną bardzo ważną rzecz. To, co jest wielkim osiągnięciem tego kraju, to zbudowanie Międzynarodowego Forum Energii, gdzie spotykają się producenci z konsumentami. Nie jest tam nawet najważniejsze, żeby strony zawsze potrafiły się ze sobą dogadać, ale ważne że mogą i potrafią one ze sobą rozmawiać i że starają się wzajemnie zrozumieć. Tę wielką rolę wojewódzkie komisje dialogu społecznego i dialog społeczny odgrywają, mamy dzięki

nim możliwość lepszego zrozumienia racji swoich stanowisk i poglądów. Na zakończenie chciałbym się odwołać do pewnego doświadczenia bardziej ogólnego. Otóż w teorii gier, w dyskusji dotyczącej analiz i zachowań ludzi i społeczeństw bardzo ładnie i ciekawie opisuje się te mechanizmy doświadczenia pod nazwą „Dylemat więźnia”. Polega ono na tym, że jeżeli ludzie ze sobą współpracują, to mają z tego większą korzyść. Co ciekawe, okazało się, iż dotyczy to tych procesów, które są wielokrotnie powtarzalne, bo przy spotkaniach jednorazowych optymalną strategią jest oszukać i zgarnąć, co się da. I tutaj bardzo ważne jest też, że szukając takiej strategii, zwracamy uwagę na to, co uzyskaliśmy od partnera. Aby jednak nie popaść w swego rodzaju korkociąg i nie zacząć robić sobie na złość, to od czasu do czasu w całym tym procesie musi być uwzględniony element przebaczenia. To jest bardzo ważne, aby tego typu doświadczenia i obserwacje umieć wykorzystywać, bo czasami, jak zanurzymy się w codziennej rzeczywistości, to nie zawsze dostrzegamy wszystkie możliwości, które są już przeciwiczone przez innych ludzi. Zamiast czerpać z tych doświadczeń, przedłużamy tylko niepotrzebnie kłopotliwe sytuacje. Życzę Państwu bardzo ciekawych obrad i chciałbym podziękować Panu Marszałkowi Grzegorzowi Schetylinie, iż znalazł trochę czasu, aby spojrzeć na proces dialogu społecznego, w którym ważną rolę odgrywa też parlament. Życzę wypracowania wielu wspólnych wniosków, bo porozumie-

nie służy ludziom. Dziękuję za uwagę.

Michał Kuszyk: Dziękuję Panu Premierowi za ten krótki wykład na temat gier. Trochę mi to przypomina gry małżeńskie. Cieszę się, że będzie Pan pamiętał nasz Kongres. Proszę o zabranie głosu Prezydenta Pracodawców RP Pana Andrzeja Malinowskiego.

Andrzej Malinowski – Prezydent Pracodawców RP.

Szanowni Państwo!

Miałem zacząć inaczej, ale wystąpienie Pana Marszałka spowodowało, że chcę przytoczyć parę ogólnych opinii na temat dialogu. Nie ma nic bardziej cennego i pożądanego między ludźmi niż wzajemny szacunek. Jest on fundamentem tego domu, który wspólnie budujemy, zamieszkujemy i pozostawiamy potomnym. Jest spoiwem wartości, jakie wyznajemy i zasad, które kształtują nasze życie. Szacunku nie wzbudza się obietnicami, deklaracjami czy władzą; wzbudza się go słowami, rodzi się on podczas rozmowy, a więc jest efektem dialogu. Dopiero po tym możliwe jest działanie. My, Pracodawcy RP, postrzegamy ten dialog znacznie szerzej niż interesy organizacji, które reprezentujemy, szerzej niż jako środek umożliwiający godzenie pracodawców i pracowników, a tym samym łagodzenie napięć społecznych. Naszym zdaniem dialog to powinność wszystkich głównych aktorów na scenie publicznej: polityków, urzędników, związkowców, przedsiębiorców i wreszcie elit opiniotwórczych. Dlatego nie godzimy się na dyktat żadnej ze

stron dialogu i nie zgadzamy się, aby którakolwiek z nich łamała jego zasady. Dialog ma łączyć, budować szacunek i być fundamentem wspólnej aktywności. Nie może natomiast dzielić, być przyczyną animozji i zniechęcać do pracy. W moim przekonaniu jest jeszcze spora przestrzeń dla umocnienia dialogu i pozycji partnerów społecznych w regionie. Współczesność jest taka, że dialog w ramach WKDS nie satysfakcjonuje wszystkich uczestniczących w nim stron. Jest to między innymi związane z kwestią reprezentatywności wszystkich uczestników debaty. Nie zawsze partner reprezentatywny w skali całego kraju spełnia te kryteria dla danego regionu. Bywa, że w lokalnej społeczności są środowiska i autorytety, o jakich ustawodawcy się nie śniło, a bez nich rozwiązywanie lokalnych problemów nie jest możliwe. Uważam, iż należy w związku z tym dokonać oceny skuteczności prowadzonego dotychczas dialogu społecznego w Polsce oraz podjąć debatę nad jego przyszłością i kierunkami rozwoju. Należy się zastanowić, jak wzmocnić wpływ partnerów społecznych na podejmowanie decyzji. Zdaniem mojej organizacji niezbędne jest na przykład urealnienie uprawnień reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych w takich kwestiach, jak wnioskowanie o zmianę wydania aktu prawnego czy też możliwość wpływania na proces legislacyjny i system stanowienia prawa. Nie możemy godzić się na to, że urzędnicy piszą złe ustawy i rozporządzenia, które później bezpośrednio biją w nas.

Przecież to my ponosimy koszty fatalnego prawa, a nie ci, którzy je piszą. Sądzę również, że z pożytkiem dla nas wszystkich byłoby opracowywanie corocznego raportu o stanie dialogu społecznego w Polsce, wraz z rekomendacjami dla rządu i parlamentu. Bardzo mnie cieszy ta sugestia, żebyśmy z takiej okazji spotykali się chociaż raz na rok. Po to wybieramy Sejm i Senat, żeby przez całą kadencję żył naszymi problemami, a nie po to, aby 460 wybrańców narodu przypominało sobie o nas i naszych problemach raz na 4 lata tuż przed kolejnymi wyborami. Wciąż – naszym zdaniem – jest zbyt mały związek pomiędzy pracami Komisji Trójstronnej i WKDS a pracami parlamentu. Sejm powinien być także organem kontrolnym nad władzą wykonawczą w sferze polityki dialogu społecznego i pracy. Organizacja Pracodawcy RP, a wierzę, iż otrzymamy w tych kwestiach także wsparcie od Państwa, uważa także za niezbędne:

- opracowanie minimalnego programu wspomagania współpracy z partnerami społecznymi dla danego działu administracji rządowej oraz wojewodów;
- włączenie Państwowej Inspekcji Pracy do systemu działania instytucji dialogu społecznego oraz zmiany profilu jej działalności z represyjnej na prewencyjną;
- zwiększenie odpowiedzialności administracji publicznej wobec wojewódzkich komisji dialogu społecznego, w tym także nadanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji upraw-

nień koordynacyjnych w stosunku do wojewodów w zakresie dialogu społecznego;

- wzmocnienie odpowiedzialności samorządu województwa za sprawy dialogu społecznego.

Proponujemy także ustanowienie rządowego programu: *Fundusz dialogu społecznego i odpowiedzialnego biznesu*, którego zadaniem będzie oddziaływanie na standardy i efekty prowadzenia dialogu społecznego w Polsce. Jednymi z zadań realizowanych w ramach tego funduszu powinny być konsultacja i promocja polityki publicznej. Przykładem mogą być takie kwestie, jak polityka rynku pracy, kształcenie ustawiczne, polityka rodzinna, program 50+ i inne.

Drodzy Państwo!

Wierzę, że te wszystkie kwestie i wiele innych będą przedmiotem obrad dzisiejszego Kongresu. Życzę owocnej dyskusji i dziękuję za uwagę.

Michał Kuszyk: Dziękuję Panu Prezydentowi za wkład do naszej planowanej dyskusji. Myślę, że zespół naukowy, niemal w całości z Dolnego Śląska, weźmie te propozycje pod uwagę. Jako ostatniego z naszych mówców bardzo proszę o zabranie głosu Prezesa Związku Pracodawców Polska Miedź Pana Herberta Wirtha.

Herbert Wirth – Prezes Związku Pracodawców Polska Miedź.

Szanowni Państwo!

Jako ten, który reprezentuje Związek Pracodawców Polska Miedź, chciałbym powiedzieć, że 15 lat ciężkiej pracy naszej

organizacji to jest również efekt wpisania się w krajobraz społeczny tego regionu. Jest mi niezmiernie miło, że uhonorowaniem naszego wysiłku w tym okresie jest fakt, że możemy być dziś współorganizatorem ważnego dla nas elementu, jakim jest dzisiejsze spotkanie. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego są bowiem platformą na której rodzi się coś, czego brakowało mi trochę w ostatnich 20 latach, a więc budowania kapitału społecznego i budowania zaufania między stronami do tego, co może być podwaliną dla lepszego prowadzenia biznesu i lepszych relacji międzyludzkich. Kończąc to krótkie wystąpienie chciałbym podziękować wszystkim, którzy przyjechali na ten Kongres. Mam nadzieję, że będzie on spotkaniem, na którym wymienimy się doświadczeniami. Życzę wszystkim owocnej dyskusji. Dziękuję za uwagę.

Michał Kuszyk:

Szanowni Państwo!

Z przykrością stwierdzam, że nie mógł dziś przybyć do nas Pan profesor Ryszard Herbut, znany autorytet w dziedzinie politologii z Uniwersytetu Wrocławskiego, ale zastąpi go jeden z najlepszych specjalistów w Polsce od dialogu społecznego i uczestnik wielu posiedzeń Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego Pan prof. Jacek Sroka.

**WYKŁAD
WPROWADZAJĄCY:**

**Prof. Jacek Sroka – Instytut Politologii
Uniwersytetu Wrocławskiego**
Deliberacja i governance jako perspektywa analizy relacji władza-społeczeństwo.

Temat tego wystąpienia dla wielu z nas może brzmieć niezbyt przejrzyście. Postaram się jednak odnieść ten krótki wykład do dialogu społecznego i jego najbliższej przyszłości. Zacznę od charakterystyki tego, co stanowi najważniejsze dziś wyzwania stojące nie tylko przed dialogiem publicznym, ale ogólnie przed całą polityką publiczną. Docierają do nas z kraju i z zagranicy sprzeczne czasami informacje, zastanawiamy się, jak wybrnąć z rozmaitych sytuacji kryzysowych, które nie chcą ustępować, tylko zmieniają się w taką permanentną turbulencję środowiska międzynarodowego. Warto na to zwrócić uwagę, ponieważ jak nigdy dotąd te problemy, które nas dotyczą (cała presja kryzysowa, która dotyka takie kraje jak Polska) są wywoływane przez czynniki zewnętrzne, na które mamy stosunkowo niewielki wpływ. Jest to oczywiście efekt globalizacji. Spróbujemy się zastanowić, co stanowi dla nas największe wyzwanie w najbliższym czasie. Przede wszystkim chodzi tutaj o zmianę relacji gospodarczych i przełożenie ich na relacje społeczne. Jesteśmy w tym przełomowym momencie, i to najpewniej w początkowej jego fazie, w związku z tym dość trudno nam je definiować. Możemy jednak pró-

bować. Wydaje mi się, iż sformułowaniem najlepiej oddającym tę sytuację jest to, które proponuje m.in. G. Esping-Andersen, mówiąc o wyłaniających się dwóch nowych porządkach: łańdzie postindustrialnym, jeśli chodzi o społeczeństwo, i postfordowskim w przypadku gospodarki. Pojawi się więc w związku z tym, jak już wielokrotnie argumentowano w krajach Europy Zachodniej i na forum UE, potrzeba nowego podejścia i nowych relacji pomiędzy społeczeństwem obywatelskim (lub ogólnie społeczeństwem) a polityką publiczną. Ale w jaki sposób zdefiniować tę nową sytuację i w jaki sposób na nią odpowiadać? Oczywiście w odpowiedzi ogólnej, która leży po stronie rządu, podaje się zespół pewnych zaleceń metodologicznych, które wypływają z określonych teorii i ten zespół zwykliśmy określać mianem ekonomii politycznej. Jest to słowo niemodne i trochę zapomniane, ale wydaje mi się, że powinniśmy do niego powracać, gdyż jeśli spojrzymy na ekonomię polityczną w sposób oddalony od uwikłań ideologicznych, to zauważmy, że ma ona wiele nurtów i zajmuje się kwestiami narracji w obrębie triady zjawisk, od których nie możemy uciec w polityce publicznej. Te zjawiska są generowane w obszarze społecznym (w obrębie sieci, gdzie relacji społecznych jest całe mnóstwo), w obrębie rynku, który skłania nas do analizy zjawisk związanych z dystrybucją na poziomie makro, mezo i mikro oraz w ramach hierarchii, które są domeną fenomenu władzy przenikającego na wskroś całe społeczeństwo.

Ekonomia polityczna odpowiada w sposób zinstytucjonalizowany i podając pewną metodykę działania administracji publicznej na dylemat, jak powiązać te trzy sfery ze sobą, jaka jest rola rynku wobec hierarchii (będącej domeną władzy) i wobec usieciowienia, co jest istotą relacji społecznych. Jeśli prześledzimy tę sytuację od końca II wojny światowej i publikacji Johna Maynarda Keynesa, to powiemy, iż w zależności od czasu i koniunktury międzynarodowej, od dominującej ideologii i innych rozmaitych rzeczy, którymi straszylśmy się w naszej cywilizacji, dominowały spojrzenia zbliżające się bardziej do interpretacji rynkowej, sieciowej lub ewentualnie władczej (hierarchicznej). Teraz, w moim przekonaniu, nadchodzi ten moment, kiedy należy dokonać nowej interpretacji związanej z triadą tych właśnie trzech zjawisk. Problem w tym, że inni też już interpretują, a jak wspomniałem wcześniej, presja kryzysowa pochodzi w dużej mierze z zewnątrz (generowana jest przez globalizację i musimy brać pod uwagę możliwie wszystkie te oddziaływania). Musimy więc opracować coś w rodzaju nowego podejścia do wyborów publicznych oraz gradacji, jakie im towarzyszą. Jest to wyzwanie głównie intelektualne i można je rozumieć jako odpowiedź na potrzebę opracowania „nowej” ekonomii politycznej. Jeśli w ten sposób podejdziemy do nowych wyzwań, to i na naszej drodze będzie pewnie nieco mniej zdarzeń, z którymi mamy do czynienia w dialogu społecznym, a których chcielibyśmy uniknąć, gdyż nie rozu-

miemy do końca ich istoty.

Jeżeli chodzi o kwestie związane z tym, w jaki sposób mamy wypracowywać i dochodzić do rozwiązań, które się przed nami rysują, to z pewnością obranie drogi bez deliberacji i rządzenia wielopasmowego nie jest możliwe, a to z racji postanowień podjętych już i obowiązujących na poziomie UE. Takie właśnie wymagania zawarte są w unijnych dokumentach strategicznych. Coraz intensywniej Unia będzie też od nas wymagać realnego wypełniania tychże postanowień. My tymczasem, wciąż nie bardzo potrafimy dobrze osadzić w naszym kontekście kulturowym tego dominującego dziś na świecie nowego kursu w polityce publicznej. To jest w zasadzie pierwszy problem, z którym powinniśmy sobie poradzić, należy tę problematykę przedyskutować na różnych poziomach, w różnych formach i w różnych gremiach. Umożliwi nam to poznanie rozmaitych opinii na temat znaczenia tych dwóch, zaczerpniętych – co tu kryć – z unijnej nowomowy, pojęć. Najogólniej mówiąc deliberacja to po prostu proces stanowienia decyzji publicznych, tyle że jest on bardziej skomplikowany od procesu tradycyjnego, którego wizytówką jest stanowienie prawa w parlamencie. Tutaj chodzi o takie sytuacje, w których wyłania się kształt dobra ogólnego z tego, w jaki sposób dyskutanci do niego podchodzą. Wymaga to zatem rozmów wielostronnych, opierających się na elementarnym poczuciu zaufania i sympatii stron, które deliberują, choć zaufanie czasowo może-

my do siebie tracić, zwłaszcza gdy liderzy są zbyt mocno przywiązani do interesów grupowych i sektorowych. Jeśli jednak nie będzie minimalnego choćby poziomu sympatii, która zawsze umożliwi nam powrót do wzajemnego zaufania, to trudno będzie mówić o warunkach dla jakiegokolwiek deliberacji. Wtedy należałoby, po prostu, posługiwać się negocjacjami starego typu – industrialnych, pozycyjnych, gdzie mamy do czynienia z układem zero-jedynkowym, a wygrana jednej ze stron musi oznaczać porażkę drugiej. Można wprowadzić i tak, ale społeczeństwa, które w ten sposób koordynują swoje działania, wyraźnie rozwojowo ustępują dziś społeczeństwom stosującym styl deliberacyjny i rządzenie wielopasmowe w swoich aplikacjach publicznych. Rządzenie wielopasmowe (*governance*) można natomiast sprowadzić do nowoczesnej aktywności wdrożeniowej w decydowaniu publicznym, która także nie jest już dziś domeną jednego czytelnego, obdarzonego hierarchicznym autorytetem ośrodka publicznego, który wykonuje stanowione decyzje, ale raczej „rozszerza je” na liczne wiązki wydzielane w celu lepszej realizacji poszczególnych wątków wypracowanych decyzji. Będzie to możliwe wówczas, gdy działania administracji będą zachęcać partnerów społecznych i obywatelskich do uruchamiania ich własnych zasobów celem lepszej realizacji wdrożeń publicznych. W ten sposób pojawia się działanie sieciowe, które w teorii, ale również i w praktyce w wielu rozwiniętych krajach europejskich

i świata dobrze się sprawdza. Warunkiem jest jednak to, aby wszyscy grali w tę grę.

Jeśli chodzi o kwestie związane z wyzwaniami ogólnymi polityki państwa, która oczywiście także wpływa na politykę w regionach, myślę, że powinniśmy zdać sobie sprawę z jednej sprawy, która wydaje się kluczowa. Otóż, z jednej strony globalna gospodarka ogranicza realizację działań państwa w tym obszarze (głównie swobodną politykę fiskalną i monetarną, która jest poddana licznym wymogom instytucjonalnym wcześniej niewystępującym), z drugiej zaś pojawia się silna presja na rynek, która wymaga zwiększonej elastyczności w zatrudnianiu i wynagradzaniu. W Polsce mamy świeżo w pamięci propozycje zwolenników – nazwijmy go w ten pojemny sposób – tzw. nurtu menedżerskiego w wyborze publicznym, który stawia na rynek; ta oferta spodobała nam się onegdaj również w kręgach naukowych ze względu na jej racjonalną reakcję na nadmierną hierarchiczność będącą schedą czasów minionych. Dzisiaj już wiemy, że jest to jednak reakcja, która również może prowadzić do swego rodzaju pułapki, a jest nią stabilizacja w zatrudnieniu na stosunkowo niskim poziomie. Sytuacja ta sprawia, że zatrudnienie staje się mniej przewidywalne, że kobiety, które są coraz bardziej aktywne na rynku pracy, również wpadają w pułapkę, i to uderzającą zarazem w kondycję rodziny. Jest to bardzo poważny problem stojący przed nami w najbliższych latach. Nie reagując na te wyzwania w sposób systemowy możemy, jako

społeczeństwo, znaleźć się w obrębie małej stabilizacji, tzn. na poziomie niskiego przyrostu demograficznego oraz w warunkach umiarkowanego wzrostu gospodarczego bez przyrostu miejsc pracy. W przypadku polskiej gospodarki i w kontekście lat, które ma ona do nadrobienia, może to być wyzwaniem najważniejszym.

Jeśli chodzi o zagadnienia, o których chcemy tu rozmawiać i które można przenieść na politykę poszczególnych regionów, wydaje mi się, iż powinniśmy kierować się w tym pewną pragmatyką i starać się z równym zaangażowaniem dyskutować zarówno w regionach, jak i na poziomie centralnym. Przede wszystkim powinniśmy sobie życzyć, aby Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego śmiało zajęły się problemami regionalnych rynków pracy, a nie sposób tego czynić nie będąc aktywnym w kształtowaniu strategii rozwoju województwa. Jeśli chodzi o Województwo Dolnośląskie, to jesteśmy dziś na etapie wypracowywania wskaźników pozwalających na monitorowanie realizacji tejże strategii w niedalekiej (miejmy nadzieję) przyszłości. Dyskusje nad rozwojowymi strategiami województw są niestety jednak w WKDS rzadkością. Osobiście wyobrażałem sobie, że kiedy zmiana umożliwiająca takie dyskusje zostanie wprowadzona do ustawy o TK i WKDS, to reakcja komisji będzie natychmiastowa i w kraju powstaną szybko zespoły robocze ułatwiające prowadzenie tychże dyskusji. Wiem, że np. dolnośląska WKDS takie działania teraz już zaczyna podejmować.

Nie sposób jednak nie stwierdzić, że są to działania dość późne. Dlatego w przyszłości należałoby sobie życzyć (a zarazem egzekwować) większej gotowości do rzeczywistej antycypacji problemów oraz nowych sytuacji prawnych, które oddziałują na region. Będziemy zyskiwać wówczas, gdy w naszych regionach rozpoczniemy przygotowania do implementacji z pewnym wyprzedzeniem, jeszcze przed publikacją określonych aktów prawnych, a nie byłoby to przecież specjalnie trudne, m.in. ze względu na kontakty, jakie posiadają liderzy organizacji partnerów społecznych.

Na koniec chciałbym sformułować sąd niezbyt popularny. Otóż, trzeba sobie zdać sprawę, że w Europie typowa trójstronność odchodzi już w cień, zaś przyszłość dialogu leży w wielostronności. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego są na przykład czterostronne, jest to więc – jak na rodzime warunki – sporo, udział samorządu (choć niestety bardziej w teorii niż w praktyce) może bowiem otwierać dialog na szersze problemy nurtujące tzw. stronę społeczną. W sytuacji, o której mówiłem wcześniej, a więc w sytuacji zmieniającego się rynku pracy, ewoluujących zachowań kobiet, dotyczących m.in. pracy i rodziny, wydaje się to bardzo ważną kwestią. Nie da się rozmawiać o najpoważniejszych problemach regionu nie łącząc ich z tymi właśnie zagadnieniami. Nie sposób też uniknąć pytania o zagrożenie związane ze stabilizacją na niskim poziomie przyrostu naturalnego. Trzeba o tych kwestiach śmiało mówić i śmiało

lokować je w strategiach wojewódzkich i jeszcze opatrywać je odpowiednimi wskaźnikami, tak, aby możliwa była prawdziwa realizacja działań zaradczych.

Dziękuję za uwagę, to wszystko, co chciałem przekazać tytułem wprowadzenia do obrad dzisiejszego Kongresu.

Michał Kuszyk: Dziękuję za to wystąpienie. Przed nami wstępy do trzech zaplanowanych paneli dyskusyjnych. Będą one wprowadzeniem w atmosferę i zagadnienia, które chcielibyśmy wspólnie omówić. Państwo w odpowiednich formularzach przysłaliście nam swoje zgłoszenia, w którym panelu chcielibyście brać udział, ale być może krótkie prezentacje gospodarzy tych dyskusji spowodują zmianę Państwa decyzji. Po tych krótkich prezentacjach już teraz zapowiadam przerwę kawową, która pozwoli nam przygotować sale konferencyjne. Jako pierwsza głos zabierze Pani dr Monika Głądoch – ekspert organizacji Pracodawców RP, znany autorytet w kwestiach prawnych i relacjach pracodawców ze związkami zawodowymi.

WPROWADZENIE DO PANELI

Panel I

Dr Monika Gładoch, Wydział Prawa Uniwersytetu im. Kardynała S. Wyszyńskiego w Warszawie i **Prof. Jacek Sroka**, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego:

Dobre praktyki rozwiązywania konfliktów społecznych.

Dr Monika Gładoch: Polska konstytucja stanowi, że podstawą naszego ustroju i społecznej gospodarki rynkowej jest dialog i współpraca partnerów społecznych. Choć mówiono tu o różnych poziomach dialogu, w tym o roli Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, to uważam, iż ten prawdziwy dialog i ta prawdziwa gra aktorów społecznych rozgrywa się w zakładach pracy i w firmach. Konstytucja nazywa ich partnerami społecznymi, filozofowie i socjologie – aktorami. Aktor to ten, który kreuje rzeczywistość po swojemu. Nawiązując do bardzo ważnej w dialogu społecznym filozofii, dla mnie osobiście największym autorytetem i jej przedstawicielem był ksiądz Józef Tischner. Pisał on o filozofii dramatu i o tym, że scena jest dla każdego, każdy może na niej zagrać, aby ugrać dla siebie jak najwięcej, a jednocześnie, że każdy jest moim partnerem i dlatego powinniśmy się spotykać. W tym roku obchodzimy kilka bardzo ważnych rocznic. 15-lecie działalności obchodzi Związek Pracodawców Polska Miedź, inną ważną rocznicą (szczególnie dla mnie jako reprezentanta nauki

prawa pracy) jest 20-lecie najważniejszych ustaw dla zbiorowego prawa pracy w Polsce (tj. ustawy o związkach zawodowych, ustawy o organizacjach pracodawców oraz ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych). Zbliża się również rocznica jeszcze jednego ważnego dokumentu, a mianowicie we wrześniu będziemy obchodzić 30-lecie encykliki *Laborem Exercens* Jana Pawła II. Choć nie ma ona charakteru prawnego, to odegrała bardzo ważną rolę w tworzeniu prawa w Polsce. Jest to encyklika, która przypomina o sensie i potrzebie dialogu, ale są tam również inne bardzo ważne wypowiedzi. Szkoda, że jedna strona społeczna o nich zapomina, chociaż sama często na wypowiedzi papieża Polaka lubi się powoływać. Jan Paweł II w *Laborem Exercens* pisał, że strajk to ultimatum i rozwiązanie ostateczne, ale najpierw należy skorzystać z szansy dialogu i wzajemnej rozmowy, bo są to podstawy współpracy. Strajk zostawmy na koniec. Chciałabym zachęcić do udziału w tym panelu, w którym m.in. będę zwracać uwagę na wadliwość wielu ustaw, które najwyższy czas znowelizować, bo pisane one były w innej rzeczywistości. Chciałabym jeszcze jedną rzecz podkreślić. To, jak ten dialog wygląda, nie zależy tylko od prawa. Można mieć najlepszy na świecie system prawny, ale jego działanie w obszarze prawa pracy zależy w dużej mierze od tego, jak się ten dialog układa. Jeszcze raz serdecznie Państwa zapraszam do uczestniczenia w tym panelu.

Prof. Jacek Sroka: Zachęcając Państwa do udziału w naszym panelu, chciałbym zapowiedzieć, że podczas jego trwania będę się starał doprowadzić do dyskusji o tym, jak można reagować instytucjonalnie na te nowe wyzwania i w jaki sposób unikać konfliktów. Chodzi mi tutaj o te reakcje, które w sposób możliwie maksymalny pozwolą nam uniknąć pewnej instytucjonalnej ociężałości, która jest charakterystyczna dla wszystkich tworzonych instytucji. Jak mówiłem wcześniej, jesteśmy w przededniu pewnych zmian, więc moglibyśmy wyobrazić sobie, jak w regionie można zacząć wypracowywać pewne rozwiązania. Dziękuję za uwagę i zapraszam do udziału w tym panelu.

Panel II

Dr Aldona Wiktorska-Święcka, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego:

Dr Jarosław Kulbat, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej we Wrocławiu: *Międzypodmiotowa współpraca na poziomie regionalnym.*

Dr Aldona Wiktorska-Święcka, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, Rada Działalności Pożytku Publicznego.

W naszym panelu postanowiliśmy podzielić się rolami z Panem doktorem J. Kulbatem. Ja zapoznam Państwa z założeniami panelu, a Pan doktor będzie go podsumowywał w finałowej części Kongresu. Chcielibyśmy się w tym panelu skoncentrować na tych elementach, o których mówił w swoim wykładzie Pan prof. Jacek Sroka, a więc na nowych sposobach sterowania rozwojem. Interesuje nas rozwój regionów i dialog społeczny, dwa pojęcia, które w ostatnim czasie znacznie się zmieniły. To, czym jest rozwój regionalny, czym jest nowoczesne sterowanie, czym jest osiąganie zysków, czym jest bycie efektywnym, postaramy się Państwu przedstawić w nowej koncepcji w praktyce zarządzania określonej terminem *governance*, rozumianym jako zarządzanie wielopoziomowe. Będzie nas interesować przede wszystkim to, jak wdrażać tę ideę w praktykę instytucjonalną. Będziemy się zastanawiać nad trzema tezami, które za chwilę Państwu przedsta-

wię, ale także zachęcona głosami moich wszystkich poprzedników, uprzedzę pewne treści. Dobrze, że Kongres ten odbywa się jeszcze przed jedną rocznicą. Chodzi o datę 4 czerwca 1989 r., datę bardzo ważną dla polskiej demokracji. Będziemy bowiem mówić o demokratyzacji polskiej gospodarki. Taki interesujący wymiar, który pojawił się w wystąpieniach przedmówców, to odwołanie do wartości demokratycznych, które są potrzebne w biznesie i osiąganiu zysku ekonomicznego. Będziemy mówić o dialogu, ale dialogu nie rozumianym jako wartość w wymiarze aksjologicznym, ale jako praktycznym narzędziu sterowania. Właśnie *governance* z perspektywy funkcji i przykładów, w jaki sposób działa i czy jest efektywna, to pierwszy z wątków poruszanych podczas panelu. Drugi to partnerstwo rozumiane jako idea, ale również postrzegane jako instytucja, która mocno jest już wpisana w różnego rodzaju dokumenty unijne. Będziemy chcieli też pokazać partnerstwo jako formę trwałych relacji między partnerami i graczami na określonej scenie. Takie postawy są promowane obecnie przez takie instytucje gospodarcze jak OECD czy Bank Światowy. Wreszcie trzeci wątek instytucji rozumianej jako formuła formalna i nieformalna. Instytucje formalne stworzone po 1989 r. są dokładnie określone. Przykładem są choćby Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Mocne znaczenie w obecnej rzeczywistości mają jednak także instytucje nieformalne, o czym mówił Pan prof. Jacek Sroka. Otóż stół, przy którym

toczy się dialog społeczny, nie jest stołem zamkniętym, są jeszcze przy nim wolne krzesła i czekają na jeszcze jednego gracza. Nikt o nim dziś jeszcze nie wspominał, więc ja pozwolę sobie o tym wspomnieć gdyż reprezentuję, powołaną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Radę Działalności Pożytku Publicznego (RDPP), której członkowie są obecni na tej sali. Koordynuje ona dialog obywatelski, którego podmiotem są organizacje pozarządowe – ich przedstawiciele również widzę wśród uczestników Kongresu. W naszym kraju organizacje te nie czują się jeszcze pełnoprawnym podmiotem dialogu społecznego. Myślę, że po ponad 20 latach od ustanowienia w naszym kraju demokracji, mamy do czynienia z nową rzeczywistością i bardzo się cieszę, iż na tym Kongresie będziemy naszymi dyskusjami tworzyć nową jakość. Podsumowując, aby pokazać Państwu, o czym będziemy rozmawiać, zakończę swoje wystąpienie przywołaniem kilku definicji naukowych. Bank Światowy twierdzi, że jeden rozmiar nie pasuje dla wszystkich, innymi słowy, jeśli stworzymy najlepszy, idealny model dialogu społecznego, który na siłę będziemy wdrażać bezrefleksyjnie (bez uwzględnienia specyfiki kulturowej i pryzmatu psychologicznego), to nie uda nam się osiągnąć modelu wysokiej jakości. Będziemy chcieli Państwu pokazywać dobre praktyki, ale także te modele, które nie okazały się sukcesem. Wszystko to po to, aby na błędach innych uczyć się i nie popełniać własnych. Dialog społeczny to nie tyl-

ko styk administracji publicznej, organizacji pracodawców, związków zawodowych i organizacji pozarządowych, ale także środowiska naukowe. Podkreślam to dlatego, iż naukowcy nie są na co dzień obecni w dialogu społecznym i ten pierwszy Ogólnopolski Kongres Dialogu Społecznego jest dla takiej współpracy dobrym sygnałem na przyszłość. Zapraszam Państwa do udziału w tym panelu, jeszcze raz zwracając uwagę, iż nie będziemy mówić tam tylko o teorii, ale także pokażemy jak poszczególne modele działają w praktyce.

Panel III

Prof. Robert Wiszniowski, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego i
Dr hab. Marek Wróblewski z Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego:

Wpływ dialogu na tworzenie prawa i zintegrowanych rozwiązań w obliczu procesu europeizacji.

Prof. Robert Wiszniowski: W tym panelu, który będę miał przyjemność współprowadzić, będziemy się zajmować wpływem dialogu na tworzenie prawa i zintegrowanych rozwiązań, które mogą być odpowiedzią na wymogi współczesności i współpracy w kontekście funkcjonowania w UE. To, co wydaje się ważne, to fakt, że tworzenie prawa i pewien sens jego kreowania nie jest najistotniejszy w tym panelu. Ważniejsza jest odpowiedź na pytanie, czym prawo ma się zajmować i co ma regulować. Ważne jest także tzw. zrozumienie idei i intencji współczesnego prawa, które tak naprawdę wcale nie musi być dziś twardym prawem (tak jak nie ma już dziś twardej polityki i twardej ekonomii). W polityce rozróżniamy dwie jej odmiany: *hard* i *soft*, podobnie jest na poziomie ekonomicznym i prawnym. Sądzę, że ten panel, na którym wspólnie z Panem doktorem habilitowanym Markiem Wróblewskim będziemy dyskutować z Państwem, będzie obejmował dwa problemy, będzie też jednak wynikał z przyjętej przez

nas konwencji i dramaturgii. Zabawimy się bowiem w dobrego i złego policjanta, będziemy się starać pokazać pewne pozytywne aspekty i doszukiwać się odpowiedzi, czy rzeczywiście prawo to zbyt ingeruje w sferę gospodarczą (prawdopodobnie tak jest). Dlaczego tak się dzieje? Może dlatego, iż demokracja sama w sobie ma dwie sprzeczności, chce bowiem połączyć dwie wartości, których połączyć się nie da – wolność i równość. Jak można być równym wobec założenia, że jest się wolnym? Dlatego też wprowadzono dla systemu demokratycznego formułę prawa, co daje nam poczucie, że jesteśmy wolni, ale też jednocześnie równi wobec obowiązujących rozwiązań prawnych. Należy jednak zastanowić się, do jakiego poziomu tak się dzieje, w jakiej sferze, w jakim aspekcie i czy zawsze za wszelką cenę powinniśmy obudowywać pewne komponenty życia społecznego w rozwiązania legislacyjne. Może czasami praktyka, może czasami dobra jakość, może czasami sformułowanie ważnej intencji, że chce się współpracować i coś rozwiązać jest ważniejsze niż formuły prawne. Monitorowanie prawa przeprowadzane dziś bardzo często przez wiele różnych ośrodków prowadzi do jednej, ostatecznej konstatacji – że ma dziś ono więcej wad niż pozytywnych wymiarów. Dlaczego tak jest? Dlatego, że jesteśmy ułomni, może dlatego, iż nie chcemy poddawać się regułom prawa, a może dlatego, że tak naprawdę ono nas nie interesuje w sytuacji, gdy zajmujemy się zupełnie innymi sprawami i w pewnym

momencie stwierdzamy po prostu: *dajcie mi spokój (ja chcę w wolny sposób funkcjonować na rynku gospodarczym)*. Może to jest ta idea, a może tylko pomysł na to, aby na nowo przemyśleć sprawę w związku z tym jak państwo ma funkcjonować i czym się zajmować, a także w kontekście czy warto myśleć o arbitralnych (z góry narzuconych) rozwiązaniach prawnych. Z tego tytułu zostaną też właściwie przeanalizowane i sformułowane dla tego panelu tezy, które właściwie z Państwem chciałbym na tym panelu odkryć, zinterpretować, a może zmodyfikować. Myślę głównie o wspomnianej już sprawności. Czy rzeczywiście państwo, w dobie dzisiejszych spraw, powinno wszystkim się zajmować? Czy z drugiej strony może to państwo tak naprawdę powinno w dzisiejszych czasach zajmować się tylko i wyłącznie utrzymaniem własnego *status quo* i wprowadzeniem pewnych zmian, które wynikają z trybu dialogowego, o którym mówił Pan profesor Jacek Sroka – deliberacyjnego, antycypacyjnego. Chodzi o to, żeby implementacja nie wyprzedzała myśli o procesie wdrażania i procesie zmian. Kolejna teza dotyczy nowego zarządzania państwem, zwłaszcza w obliczu pojawienia się coraz większej ilości artykułów, które są poświęcone problemowi choroby państwa. Państwo może w tym układzie jest chore, może już jest nieefektywne w tradycyjnym swoim wymiarze, w tej klasycznie zbudowanej formule, którą nazwijmy skorupą. Wreszcie teza kolejna dotycząca obecnej roli państwa w kontek-

ście, nazwijmy to, konstruowania nowych rozwiązań prawnych. To znaczy, czy państwo powinno opierać się tylko na własnych instytucjach polityczno-prawnych, czy może powinno korzystać z czegoś innego. Nie myślę nawet o polu eksperckim, bo to zawsze można przywołać, ale raczej o polu pewnej społecznej aktywności, co padło w zaproszeniu na panel nr 2. Wskazano tam, że tak naprawdę prawo nie jest i nie powinno być wynikiem prac legislacyjnych (taka jest przyjęta formuła), ale powinno być wynikiem pewnej działalności i obserwacji działań (powinniśmy najpierw popatrzeć na konsekwencje, a dopiero później wprowadzać pewne rozwiązania). Chyba to wydaje się najistotniejsze. Ostatnia teza, którą chciałbym Państwu zaproponować, jest związana z koniecznością modernizacji państwa ze względu na proces unijonizacji czy europeizacji. Tutaj, w pewnych elementach jesteśmy wręcz zmuszani do implementowania pewnych rozwiązań, ale czy tak jest na pewno? Czy może powinniśmy postawić sobie jeszcze inne pytanie. Proces implementacji to nie jest proces introdukcji, czyli wiernego odzwierciedlenia pewnych przepisów unijnych. Może to jest proces dyskusji nad tym co warto, a czego można uniknąć we wprowadzaniu pewnych „rygorów” (ja je tak nazywam) prawa unijnego. W ostatnim zdaniu chciałbym odnieść się do tego, co powiedziałem kilka minut wcześniej. Sformułowałem tezę, że może prawo tkwi w pewnej swojej własnej, wewnętrznej postaci, ale chcę podkreślić, iż

mamy do czynienia bardzo często właśnie z tą otwartością w dyskusji. Zapraszam do udziału w tym panelu.

Michał Kuszyk: Widzieliście Państwo jak Pan prof. R. Wiszniowski potrafi żyć tym, co stara się przekazać. Myślę, że zachęta do udziału w poszczególnych panelach była dość interesująca ze strony ich gospodarzy. Ponieważ Pan Premier Waldemar Pawlak ma dużo obowiązków i będzie musiał nas niedługo opuścić, to chciałbym jeszcze raz przekazać mu głos.

Waldemar Pawlak: Zapowiedzi dyskusji panelowych pokazały moim zdaniem jedną bardzo ważną sprawę. Jak dobrze jest, gdy uda nam się trochę wyrwać z tych codziennych obowiązków. Przypomina mi to taką historię, jak jeden ze zdyszanych robotników budowlanych został kiedyś zapytany dlaczego biega z pustymi taczkami. Odpowiedział on, że jest tyle pracy, że nie zdążyli mu jej załadować. Mówiąc już bardziej poważnie, dziś potrzebne są szersze analizy i refleksje nad procesem dialogu społecznego i wzajemnych rozmów. Zachęcam więc Państwa do udziału w poszczególnych panelach i życzę owocnej dyskusji. Bardzo chciałbym również zapoznać się z wynikami tych prac. W dzisiejszych burzliwych czasach ważne jest, aby umieć ustawić drogowskazy, dzisiaj strategii nie opisuje się w opasłych książkach, bo ona za chwilę i tak będzie już nieaktualna. Strategie muszą zawierać precyzyjne drogowskazy i pokazywać kierunek, w jakim chcemy się poruszać. Gdy padło tu pytanie, czy jest

możliwe znalezienie równowagi między wolnością a równością, bo był to spór XX w. (byli tacy, którzy uważali, że wolność ponad wszystko, i odwrotnie), to warto w odpowiedzi przywołać ostatnią encyklikę papieża Benedykta XVI *Caritas in veritate* (miłość w prawdzie), w której zwraca on uwagę na potrzebę wzmocnienia obecności w tych naszych dyskusjach zasady subsydiarności połączonej z zasadą solidarności. Pomocniczość i solidarność mogą być z jednej strony tym pomostem wolności, z drugiej zaś równości. Jeśli wykorzystujemy pomocniczość, to możemy przyjąć, iż pomagamy tym najaktywniejszym, żeby zwiększali swój zakres wolności. Nie zapominamy też o tych, którzy z różnych powodów nie dali sobie rady i im też dajemy wędkę, aby mogli dzięki swojej aktywności budować godność i swoją przyszłość. Kiedy analizujemy dziś rzeczywistość, to warto się zastanowić nad odniesieniami do społeczeństwa, do gospodarki, do instytucji i systemu prawnego. Jeśli tam chcielibyśmy ustawić drogowskazy, to można powiedzieć, iż znalazłyby się tam hasła promujące aktywne społeczeństwo, innowacyjną gospodarkę, sprawne instytucje i lepsze regulacje prawne. Ważne jest, aby takie ramy pozwalały nam oceniać bieżące działania. Życzę Państwu udanych deliberacji i wielu owocnych wniosków. Ważne, aby udało się złapać to, co wydaje się nieuchwytnie na ten moment, ale także wskazać na te elementy, które mogą być przydatne w najbliższej przyszłości. Gratuluję pomysłu tego Kon-

gresu i życzę powodzenia.

Michał Kuszyk: Bardzo dziękuję Panu Premierowi i obiecuję (a dotrzymywanie zobowiązań jest podstawową zasadą w gospodarce), że materiały z Kongresu w formie publikacji zostaną dostarczone Panu Premierowi i wszystkim uczestnikom, ale również nieobecnym na naszym spotkaniu. Zapraszam na przerwę.

Koniec części I Kongresu

DOBRE PRAKTYKI ROZWIĄZYWANIA KONFLIKTÓW SPOŁECZNYCH

Panel prowadzą **prof. Jacek Sroka**, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz **dr Monika Gładoch**, Wydział Prawa Uniwersytetu im. Kardynała S. Wyszyńskiego w Warszawie.

Prof. Jacek Sroka: [...] Proszę Państwa to, co w istocie kryje się pod tematem, któremu dedykowany jest ten panel, to próba odpowiedzi, czy temat ten zawiera jedynie pusty postulat, czy też mamy realną szansę tworzenia anty-konfliktowych dobrych praktyk dla przyszłego rozwoju regionu. Czy rzeczywiście jesteśmy w stanie te praktyki utrwalać, instytucjonalizować, czy też jesteśmy skazani na takie w nieskończoność przerabianie, przepracowywanie pewnych konfliktogennych sytuacji? Jest to oczywiście pytanie, które należy stawiać, a nie koniecznie próbować na nie ostatecznie, w sposób zamknięty, odpowiadać. Przydatne jest zatem również samo myślenie o odpowiedzi, która hipotetycznie mogłaby zawierać odniesienia do tez, które widać w przygotowanej prezentacji. Pierwsza dotyczy wyzwań o charakterze kulturowym. Druga odnosi się do zagadnień związanych z przeglądem istniejących rozwiązań dialogowych. Trzecia teza mówi o kwestiach związanych z wprowadzaniem zmian. Kolejne tezy dotyczą mechanizmów uzgodnieńowych.

Głos z sali: Ja mam pytanie Panie profe-

sorze. W ilu procesach rozwiązywania konfliktów społecznych Pan uczestniczył? Na przykład dotyczących lokalnych firm, samorządów, zarządzania firmami, związków zawodowych. Bo to, co Pan przedstawia, ja jak najbardziej wszystkie te tezy przyjmuję, myślę natomiast, że trzeba spojrzeć na te problemy z praktycznego punktu widzenia. To są teorie ułożone z różnych zaświadczeń, publikacji, statystyki, a panel ten nazywa się „Dobre praktyki rozwiązywania konfliktów społecznych”.

Prof. Jacek Sroka: Nie ma dobrej praktyki bez teorii. Ja jestem głównie teoretykiem, nie uczestniczyłem w konfliktach, ale bardzo wiele z nich obserwowałem i z dokumentacji, i zasiadając tutaj zapraszany przez Wojewódzkie Komisje, jak Państwo pamiętacie, realizując poszczególne [...]. I tyle mogę powiedzieć, że jestem typowym przedstawicielem nauki w zakresie teoretycznym, takim „jajogłowym”. Mogę proponować pewne rozwiązania, które obserwuję w literaturze i które staram się gromadzić empirycznie. Ale mówię, to jest podstawa do pewnych praktyk i oczywiście [...] kluczowo ich nie zazdroszczę.

Głos z sali: Tutaj ma Pan do czynienia z ludźmi, którzy praktycznie są po stronie pracodawców, związków, samorządów. Myślę, że przyjdzie czas żebyśmy my też mogli zabrać głos.

Prof. Jacek Sroka: Właśnie chciałem oddać głos Pani dr Gładoch, która przejdzie do kwestii związanych z poziomem mikro, bardziej interesujących, twardych praktyk.

Dr Monika Gładoch: Proszę Państwa, jestem jednocześnie radcą prawnym. I myślę, że tej praktyki trochę tutaj Państwu pokazać. Praktyki i tego spojrzenia szerszego, ale myślę też z poziomu uniwersyteckiego. Ale chciałabym Panu odpowiedzieć tak: Pan wywołał w swoim pytaniu sprawę bardzo w Polsce niepokojącą. Czy teoria prawa nadto nie odbiega od praktyki jego stosowania? Proszę Państwa, prawnicy są bardzo sztywni, nie wpuszczają nikogo z zewnątrz. Nie ma w naszym kraju zwyczaju, aby przy okazji tworzenia prawa spotykali się ekonomiści, socjologowie czy prawnicy [...].

Mówiłam o tym, że prawo posługuje się pojęciem partnerów społecznych. Tak stanowi Konstytucja i dzisiaj mówiąc o różnych poziomach dialogu można się zastanawiać nad rolą państwa w tym dialogu [...] rola rządu, administracji rządowej w tworzeniu, funkcjonowaniu tego dialogu może być wyłącznie pomocnicza. Partnerem społecznym, o czym stanowi Konstytucja, nie jest państwo. Partnerzy społeczni są na dole. To są związki zawodowe, pracodawcy i organizacje pracodawców. Nie jest nim państwo. Państwo zawsze powinno pełnić rolę arbitra, który wspomaga ten dialog, ale nie jest stroną dialogu. Czy istnieje potrzeba działania związków zawodowych? Pewnie, że tak. Przecież, gdyby nie było związków zawodowych, nie byłoby relacji przemysłowych takich, jakie teraz obserwujemy. Poza tym związki zawodowe są pracodawcom potrzebne. Podam Państwu przykład. Przez wiele lat zajmowałam się partycypa-

cją pracowniczą i prawem do informacji i konsultacji, i to jeszcze w czasach, kiedy w Polsce była tylko ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstw państwowych, kiedy mówiono, że związki zawodowe nie partycypują w zarządzaniu. To ja się pytałam, w takim razie kto partycypuje w imieniu pracowników? Przecież wszystkie prawa w zarządzaniu zakładem miały praktycznie związki zawodowe i tak jest do dzisiaj. Dlaczego związki są potrzebne? Dlatego, że można się z nimi podzielić nie tylko władzą, ale też odpowiedzialnością. Proszę pomyśleć o zwolnieniach grupowych. Ustawa zakłada albo wydanie regulaminu, albo porozumienie zbiorowe. Jeśli pracodawca podpisze takie porozumienie zbiorowe ze związkami, odpowiedzialność dzielimy. Przecież przedstawiciele pracowników też sygnowali protokół. Także partycypacja jest formą wciągnięcia pracowników do odpowiedzialności, ale to bardzo dobrze. Bo ten, który zarządza, jest obecny w zakładzie, ma prawo głosu, powinien mieć poczucie odpowiedzialności.

Głos z sali: Można pytanie Pani doktor? Podała Pani bardzo dobry przykład partycypacji podmiotów zbiorowych w odpowiedzialności za przedsiębiorstwo. Czy jest jakaś statystyka, która by pokazała partycypację związków zawodowych w porozumieniach zbiorowych, grupowych, lub też liczba wydanych regulaminów przez pracodawców?

Dr Monika Gładoch: Proszę Pana, praktyka jest taka, że w dużych firmach, dużych

korporacjach funkcjonują porozumienia zwane programem dobrowolnych odejść. Jak Państwo doskonale wiecie, polegają one na tym, że tak naprawdę związki zawodowe „wołają” o pieniądze, które w jakiś sposób ma wyłożyć zarządzający. Co do danych, jest to proszę Państwa bardzo trudne, dlatego że ustawa o zwolnieniach grupowych odnosi się do pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników. Nikt takich statystyk nie prowadzi. To są już średnie firmy. Udział związków zawodowych w porozumieniach oraz w tworzeniu tych programów dobrowolnych odejść praktycznie dotyczy największych firm, tam gdzie najczęściej są firmy z udziałem Skarbu Państwa, zatem moje doświadczenie mogę odnieść do tych firm, które są członkami Pracodawców RP. Praktycznie wszędzie tam funkcjonuje wiele zakładowych organizacji związkowych. Tam prawie wszędzie związki są zaangażowane w rokowania, działania z pracodawcą. Co oczywiście nie zmienia faktu, że nie powstrzymuje to sporów zbiorowych. Moim zdaniem, koncepcja ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z założenia jest błędna. Prawo nie jest w stanie uczyć ludzi. Ono w jakiejś mierze pełni rolę służebną, ale nie uczy moralności, nie wychowuje do odpowiedzialności, zachowania partnerów społecznych w jakiejś tylko mierze zależą od prawa. W wielu krajach, Polska też jest takim przykładem, obowiązuje ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (w Polsce ustawa ta jest z 23 maja 1991 r.). Chciałabym

jednak zwrócić Państwu uwagę na praktykę zadziwiającą być może dla polskich przedsiębiorców. W Niemczech Konstytucja ani wprost nie gwarantuje prawa do prowadzenia sporów zbiorowych, ani wprost nie daje prawa do strajku. To prawo wynika lub wywodzi się z zasady autonomii partnerów społecznych. W Niemczech zasady prowadzenia sporu zbiorowego reguluje orzecznictwo sądowe i orzeczenie niemieckiego Sądu Najwyższego oraz praktyka działania związków zawodowych. Największe centrale związkowe mają swoje wytyczne dotyczące prowadzenia sporów zbiorowych. Okazuje się, że w Niemczech zasady tego specyficznego dialogu nie wymyślił ani ustawodawca, ani nie narzucili ich pracodawcy. One funkcjonują w korporacjach związkowych. W Polsce ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych jest napisana dosyć przewrotnie. Bo jak ją przeanalizujemy, to w zasadzie od kiedy wchodzi się w spór zbiorowy, cały proces tak naprawdę kontrolują związki. Od początku do końca. Jest tylko jeden moment, kiedy pracodawcy mają coś do powiedzenia, oczywiście poza możliwością podpisania porozumienia. Jest jedyny moment w tej ustawie, gdy wybiera się mediatora, kiedy pracodawcy mają coś do powiedzenia. Przeczytam Państwu taki zwrot, który też teraz wyraźniej dostrzegłam. Spór wszczynają oczywiście związki zawodowe, a potem jest reakcja pracodawcy, ale ustawa stanowi tak: „Jeżeli strona, która wszczęła spór zbiorowy podtrzymuje zgłoszone żądanie, spór ten prowadzony

jest przez strony z udziałem osoby dającej gwarancję bezstronności zwanej dalej mediatorem.” W rozumieniu ustawy sporu nie prowadzą zatem związki, spór prowadzą strony. Jaka jest więc relacja tych stron? Najpierw kilka słów o nazewnictwie ustawy (tzn. pojęcia, które w niej występują, o czym często wspomina profesor A. Sobczyk). Zgodnie z ustawą, związki zawodowe występują z „żądaniem”. To nie są postulaty, wnioski, lecz żądania. To nie jest język dialogu. Na rozważenie tych „żądań” pracodawcy mają „ogromnie wiele czasu”, bo aż trzy dni. Ustawa była tworzona 20 lat temu, kiedy nikt nie pomyślał, że pracodawca może mieć tak skomplikowaną strukturę. Zdarza się, byłam wielokrotnie świadkiem takiej sytuacji, że związki zawodowe wysuwają swoje żądania w piątek. Odpowiedzi oczekują w poniedziałek. Wystarczy jeden dzień spóźnienia i już jesteśmy w sporze, bo pracodawca nie przyjął tych żądań. Pracodawcy korzystają z pomocy prawników, posiłkują się opiniami ekspertów. Miałam przyjemność przygotowywać opinie dla Jastrzębskiej Spółki Węglowej i dla KGHM. Proszę Państwa, mimo że z opinii wynika, iż ten spór w każdym punkcie jest nielegalny, nie ma to żadnego znaczenia. Pracodawcy czekają aż spór się skończy. Mało tego, przyparciu do muru podpisują porozumienie kończące spór, w którym gwarantują, że organizatorzy kierujący strajkiem nie będą ponosić żadnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, a przecież wszyscy wiedzą, że strajk był nielegalny. Dlatego postulujemy

wprowadzenie uprawnienia dla obu stron sporu zbiorowego, polegającego na prawie do wystąpienia do sądu z wnioskiem o zbadanie, czy spór jest zgodny z prawem.

Ponadto prawo wystąpienia do arbitrażu mają tylko związki zawodowe. Pracodawca nie może wystąpić o arbitraż. Nie ma takiego prawa. Pytanie: dlaczego? Nie wiem.

Głos z sali: To jest „równość prawna stron”.

Dr Monika Gładoch: Tak. Ja o tej „równości” chcę powiedzieć, ponieważ jest jedno słowo, które wyraźnie drażni niektórych działaczy związkowych, to jest *lockout*. *Lockout* na zachodzie Europy, w wielu krajach, również w Niemczech, traktowany jest jako forma reagowania na sytuacje naruszenia prawa. Zatem *lockout* dopuszcza się zasadniczo jako reakcję na bezprawie (tzw. *lockout* obronny).

Teraz powiem o kwestii z punktu widzenia obowiązującego prawa najgorszej, która powoduje, że dobre praktyki są tak trudne do zastosowania. Mianowicie, każda organizacja związkowa zrzeszająca 10 pracowników może prowadzić spór zbiorowy. Jeśli przekona ona załogę, może doprowadzić do strajku. Tak było na przykład w Jastrzębskiej Spółce Węglowej. Najgorsze jest to, że organizatorzy nie cofają się przed żadną metodą, aby swój cel osiągnąć. Organizatorzy strajku w „Budryku” dotąd nie ponieśli odpowiedzialności. 19 maja zapadło orzeczenie przed Sądem Najwyższym, którego sentencja jest następująca: zachowanie polegające na pobiciu lub opluciu współpracowników przez działaczy związkowych

nie podlega ochronie prawa. W takim przypadku pracodawca może rozwiązać umowę o pracę za wypowiedzeniem, nawet bez uprzedniej zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej.

Przykładowo podam orzeczenia sądów niemieckich, żeby pokazać jak trudno jest dzisiaj odpowiedzieć, jakie są dobre praktyki prowadzenia sporu zbiorowego w naszym kraju. Oto kilka przykładów, co zgodnie z orzecznictwem sądów niemieckich jest absolutnie niedopuszczalne. Jakie zachowania powodują odpowiedzialność odszkodowawczą i karną, na co wyraźnie się wskazuje w podręcznikach dla prawników. Blokady wejść i wyjść do zakładu, nawet wtedy, gdy część z nich nie jest użytkowana, zdaniem sądów niemieckich są niedozwolone. Strajkujący nie mogą zablokować ani jednego wejścia, ani wyjścia do pracy. To jest oczywiście sprzeczne z zasadami bezpieczeństwa w miejscu pracy. Także wtedy, gdy utworzyli oni wewnątrz tych korytarzy przejścia. Jeżeli jest w ogóle tworzona blokada, to bezwzględnie należy zachować przejście co najmniej 3-metrowe. Błędem judykatury było to, że dopuszczano do takich akcji, bo pracodawcy kwestionowali te zachowania przed sądem, ale takich orzeczeń nigdy nie otrzymali. Nie ma ani jednego orzeczenia (może poza tym ostatnim), z którego by wynikało, jakie zachowania są bezprawne, czego podczas sporu zbiorowego czynić nie wolno.

Jeszcze o jednej rzeczy należy powiedzieć. W Konstytucji jest zapisane, że prawo do

prowadzenia sporu zbiorowego, w tym strajku może być wykonywane na warunkach zgodnych z ustawą. Jest też bardzo ważny przepis dotyczący ochrony własności. Myślę, że sposobem przekonywania sądu i organów w takich sytuacjach konfliktowych jest powołanie się także na przepisy dotyczące ochrony prawa własności. W jednej ze spółek chciano wstrzymać wysyłkę węgla, sąd wstrzymał tę akcję w ten sposób, że powołano się na art. 439 kodeksu cywilnego, czyli nie zastosowano ustawy o sporach zbiorowych, tylko ogólne zasady obrotu. Chyba to jest rozwiązanie. Jeśli ta ustawa jest tak naprawdę po tych 20 latach nieco ułomna, trzeba szukać rozwiązań w innych przepisach.

W Polsce jest tak, że spór zbiorowy może się zakończyć porozumieniem. Wszędzie w Europie, na świecie, w krajach z wyższą kulturą prawną, spór musi się zakończyć zawarciem układu zbiorowego pracy. Jaka jest różnica? Kolosalna. To nie są tylko spory o podwyżki. Takie porozumienie postrajkowe jest banalnie prosto wypowiedzieć. Proszę zwrócić uwagę jak często wszczyna się spory zbiorowe. Formalnie, zasada pokoju społecznego, która wynika z tej ustawy, wymaga wypowiedzenia porozumienia bądź układu zbiorowego, jeżeli żądania strony dotyczą treści tych uzgodnień.

Głos z sali: Przepraszam, mam takie pytanie, na jakiej podstawie to porozumienie można wypowiedzieć?

Dr Monika Gładoch: Proszę Państwa, pierwszy najważniejszy problem jest taki,

że często w tych porozumieniach nie zapisuje się terminu wypowiedzenia, bo po co? Ale uważam, chociaż nie wszyscy co do tego są zgodni, że do porozumień zbiorowych powinno się stosować ogólne zasady dotyczące układu zbiorowego pracy...

Głos z sali: Niekoniecznie, w Kodeksie Pracy jest artykuł, który mówi, że wszelkie porozumienia zbiorowe oparte na ustawie stanowią Prawo Pracy, źródło Prawa Pracy, w związku z tym porozumienie będzie bardziej regulaminem niż układem zbiorowym.

Dr Monika Gładoch: Nie ma hierarchii pomiędzy układem a porozumieniem, jest hierarchia między układem a regulaminem w Kodeksie Pracy, ale naprawdę nie ma innego wyjścia, bo jeżeli tak, to byśmy doszli do sytuacji, że te porozumienia są nie do wypowiedzenia. Proszę zwrócić uwagę, że w 2001 roku było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, że nie ma czegoś takiego jak „wieczyste” układy zbiorowe pracy.

Głos z sali: W bardzo wielu zakładach pracy takie porozumienia są na Dolnym Śląsku i wszyscy z mojego środowiska traktują to jako źródło Prawa Pracy, jako akt mimo wszystko dwustronny, nie układowy, mimo że oczywiście zostało zawarte w warunkach układu. Ale jest to nieukładowe, czyli tak jak regulamin wynagrodzeń, tak jak regulamin pracy, zatem wszystkie sprawy wchodzą do umowy, jak gdyby z urzędu.

Głos z sali: Czy Pani doktor uważa, że są one nie do wypowiedzenia?

Dr Monika Gładoch: W mojej ocenie tyl-

ko strony mogą na podstawie porozumienia zmienić treść kolejnego porozumienia.

Głos z sali: Koleżance zaraz wyjaśnię, że można stosować wypowiedzenie. Siedem lat temu z pięciu spółek węglowych liczących po dwadzieścia kilka tysięcy osób, powstała Kompania Węglowa, która zastała 5 układów zbiorowych w tychże spółkach i rozpoczęła proces negocjacji własnego układu zbiorowego ze swojej inicjatywy. Zarząd rozpoczął proces trudnych negocjacji w zmuszonym dialogu [...]. W praktyce w 8 lat dochodzi do zmian uwarunkowań gospodarczych i jako pracodawca stosujemy wypowiedzenie tego cośmy zawarli w trybie porozumienia 6 lat temu z reprezentacją związkową. Oczywiście ryzyko stosowania jest takie, że w trybie wypowiedzenia tego porozumienia momentalnie mamy spór zbiorowy ze strony związku zawodowego, ale sporów zbiorowych nie należy się obawiać. W praktyce swojej kiedyś miałem w Kompanii 9 sporów, z różnymi organizacjami związkowymi. Na szczęście któraś ze stron zrozumiała, że 9 sporów zbiorowych osłabia stronę związkową, a nie pracodawcę. Teraz więc mamy jeden spór rocznie z reprezentacją związków zawodowych, zatem ja mogę służyć przykładami [...]. Legalnie, prawnie można stosować wypowiedzenie.

Dr Monika Gładoch: Najprostsze oczywiście rozwiązanie jest wtedy, kiedy prawo stanowiłoby wprost o możliwości wypowiedzenia porozumień zbiorowych. Jeśli natomiast pracownicy odwołaliby się do

sądu i zakwestionowali możliwość wypowiedzenia, jest ogromne ryzyko, bo nie ma pewności, czy Sąd Najwyższy przyjmie to w drodze kasacji. Nie ma też pewności, jak sąd ten spór rozstrzygnie. To są oczywiście największe problemy, kiedy prawo nie stanowi wprost, ale myślę, że to też jest zadanie teoretyków prawa, żeby oni pokazywali te rozwiązania.

Głos z sali: Zgodnie z polskim prawem do połowy okresu wypowiedzenia pracownik może wyrazić zgodę lub nie na zmianę warunków umowy o pracę. Ryzyko polega na tym, że stosując 60 tysięcy wypowiedzeń w takiej firmie jak Kompania Węglowa możemy stracić 60 tysięcy pracowników jednego poranka. Niestety, mamy takie polskie prawo, a musimy się bronić różnymi sposobami.

Dr Monika Gładoch: Nie mówiąc o jeszcze jednej ryzykownej kwestii. Oczywiście w takim przypadku trzeba przeprowadzić procedurę zwolnień grupowych, ponieważ porozumienia zmieniające zalicza się do procedury zwolnień grupowych w Polsce. W Polsce nie stworzono spójnego systemu zbiorowego prawa pracy. Myślę, że największym problemem jest rozstrzygnięcie kompetencji pomiędzy radą pracowników a związkami zawodowymi. Posługuję się tutaj ulubionym przykładem: kompetencje związków pokrywają się z kompetencjami rad pracowników, chociaż formalnie artykuł 28 ustawy związkowej jest bardzo wąski. Tam nie ma przepisu wprost dotyczącego wszystkich informacji. W przypadku zwol-

nień grupowych przewiduje się obowiązek konsultacji ze związkami zawodowymi, a ustawa o informowaniu pracowników wymaga konsultacji z radą pracowników w ramach zmian dotyczących zatrudnienia.

Głos z sali: Konsultacja tutaj, że tak powiem, nie musi się skończyć zgodą stron.

Dr Monika Gładoch: Tak. Ale ja pokażę Państwu problem, który powstanie, kiedy ona się, taką zgodą skończy. Pierwszy absurd polega na tym: w poniedziałek spotykam się z panami Iksińskim i Kowalskim, którzy są działaczami związkowymi, we wtorek spotykam się z Iksińskim i Kowalskim jako członkami rady pracowników i rozmawiamy o tym samym. Jako pracodawca muszę przejść przez te konsultacje, pomimo że one dotyczą tego samego i są prowadzone z tymi samymi osobami. Ciekawe rozwiązanie może się pojawić wtedy, kiedy pracodawca pierwszego stycznia 2012 roku zawrze porozumienie ze związkami w sprawie zwolnień, gdzie przewiduje obowiązkowo najniższą wysokość odprawy w wysokości pięciu wynagrodzeń miesięcznych. Z kolei 10 stycznia 2012 roku podpisze porozumienie z radą pracowników, przewidujące, że w związku ze zwolnieniem będzie przysługiwać pracownikom dziesięciokrotność wynagrodzeń. Proszę rozstrzygnąć, które porozumienie obowiązuje.

Głos z sali: Porozumienie z Radą Pracowniczą będzie umową dżentelmeńską. Można będzie sobie dochodzić na podstawie jakiegoś przyrzeczenia, natomiast tamto po-

rozumienie jest oparte na ustawie. Będzie stanowić źródło prawa.

Dr Monika Gładoch: Proszę Państwa artykuł 14 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji stanowi, że konsultacje są prowadzone w dobrej wierze w celu zawarcia porozumienia. Uważam, że na tej podstawie możemy uznać, że porozumienie z radą pracowników też będzie źródłem prawa. To nie jest jeszcze przesądzone, teoria prawa nie jest zgodna co do oceny charakteru prawnego tych porozumień.

Głos z sali: Czy mogę powiedzieć coś o dobrych praktykach?

Dr Monika Gładoch: Proszę bardzo.

Głos z sali: Proszę Państwa, analizujemy komplikatory ustawowe, ustawy o sporach zbiorowych, o związkach zawodowych, nie ukrywam, że chcę coś powiedzieć od siebie, z własnego doświadczenia. 12 lat rządzię w pewnej firmie, ale jestem również od 7 lat szefem Związku Pracodawców. Ile razy miałem do czynienia ze sporami zbiorowymi? 6 albo 7 razy. Nigdy nie było strajku. Stan uzwiązkowienia w firmie wynosi 95%. To jest Spółka Skarbu Państwa. W mojej ocenie kluczem do sukcesu w zakresie dobrych praktyk jest przede wszystkim rzetelna i otwarta informacja oraz kontakt z ludźmi, dwustronność, nie tylko ze stroną społeczną. Ja, gdy już miałem sytuacje podbramkowe ze stroną społeczną i coraz trudniej mi się z nią rozmawiało, bo bardzo się usztywniała, nie miałem w sobie żadnej blokady, żeby pójść na wydział

produkcji do 500 osób, stanąć przed nimi i powiedzieć: „słuchajcie są takie i takie realia biznesowe, takie i takie społeczne. Niekoniecznie możecie to zrozumieć, ale ja wam mówię, jest tak, a nie inaczej”. To jest bardzo ważne, że ludzie, pracownicy są dezinformowani przez stronę społeczną w kategoriach podawania nieprawdziwych informacji, co pracodawca powiedział, dlatego ja idę bezpośrednio do załogi.

Dr Monika Gładoch: Nie wszędzie się to sprawdzi. Zaraz podam Państwu przykład.

Głos z sali: U mnie osobiście się to sprawdziło. Ja podaję dobrą praktykę.

Dr Monika Gładoch: Ale może ją ktoś zaburzyć, ja powiem jak.

Głos z sali: Takie spotkanie może się odbyć. Kiedy ja przyjeżdżam do pracy, w ciągu 5 minut mówię, że ludzie mają się zebrać. [...]. No mogę się nie pochwalić, że załoga trzykrotnie mnie wybrała jako reprezentanta do zarządu, jako prezesa firmy, wtedy Spółki Skarbu Państwa. Jest to określony sukces, umożliwia on powstanie płaszczyzny do dialogu, jednakże trzeba pamiętać, że stronę pracowników też trzeba szanować i informować na bieżąco. Wtedy powstanie wzajemny szacunek. [...]. Przeszliśmy proces konsolidacji wielkiej grupy energetycznej. Powstały różne umowy społeczne i zobowiązania stron. Strona społeczna pozwoliła takiej firmie jak moja bezkonfliktowo ograniczyć zatrudnienie z 6,5 tysięcy ludzi do 3,5 tysięcy. [...] W mojej ocenie można osiągać sukcesy i nie mnożyć problemów tylko dla zasady. [...]

Ale trzeba ciągle pamiętać, żeby wychodzić do pracowników z informacją, kontaktować się na bieżąco, bo jeżeli się okopimy tylko w biurach prezesowskich, to efekt będzie zerowy.

Dr Monika Gładoch: Pan Michał Kuszyk przysłuchiwał się jako psycholog temu, o czym Pan mówił. Mamy tu do czynienia z wyjątkowo charyzmatyczną postacią. Pana praktyka nie wynika z przepisów prawa, Pana praktyka wynika z Pana osobowości, która została przez załogę zaakceptowana w 100%. Pan jest dla nich liderem, to jest Pana sukces i to jest szalenie trudne. Z tego, co Pan powiedział, cieszy się Pan szacunkiem ludzi, jest Pan akceptowany przez nich. Nawet nie zadam Panu pytania od kiedy jest Pan w tej firmie, domyślam się, że dosyć długo.

Głos z sali: Jednym z plusów jest to, że 10 lat byłem robotnikiem.

Dr Monika Gładoch: To, o czym Pan mówił, jest formą prowadzenia dialogu, którą wymyślono w Niemczech w latach 20. XX wieku, wprowadzając system partycypacji. Zgodnie z tamtejszą ideą, jak będzie dobra informacja dla załogi, to będzie sukces. Najgorzej jest w tych firmach, gdzie się pozwoli na dezinformację. Tyle tylko, że w naszych warunkach działania firm niestety taka dezinformacja się pojawia. To jest kwestia, tak jak Pan mówi, „ogarnięcia” tego, co się dzieje w firmie, a to jest bardzo trudne.

Głos z sali: Ze względu na 10-lecie WKDS chciałbym nawiązać do dobrych praktyk

WKDS. Oczywiście znowu będę mówił z perspektywy Górnictwa Węgla Kamiennego, którą to Państwo obserwujecie w telewizji, obserwowaliście w ostatnich latach, cofając się kilkanaście lat do tyłu. Chodzi o manifestacje pod sejmem, manifestacje pod ministerstwem gospodarki, przemarsze przez Warszawę. Zwróćcie Państwo uwagę, że takich manifestacji od trzech lat nie było. A czemu? Mówię z perspektywy własnej, osobistej. Miałem w Kompanii Węglowej konflikty od momentu jej stworzenia – w latach 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. Będąc przyparty do muru jako pracodawca po 24 godzinnym strajku dziewiętnastu kopalń, zwróciłem się do wojewody, przekonując stronę społeczną, że tym razem pracodawca idzie do WKDS. Wcześniej nikt nie szedł z górnictwa do WKDS w Katowicach, bo lepiej było jechać do Warszawy i tam odpowiednio protestować. I dobra praktyka, którą przeżyła Kompania Węglowa w 2008 roku spowodowała, że dziś odbywa się posiedzenie WKDS w sprawie Jastrzębskiej Spółki Węglowej. Jastrzębska Spółka „zawraca głowę” wojewodzie już dwa tygodnie. Ale to jest właśnie element przełamania się, niby zaufania rozwiązaniom prawnym, a właśnie jego przez dwadzieścia lat brakowało. Nie potrafimy się w tym kraju dopasować, a kraj się prężnie zmienia. Ale teraz istnieje dowód, że w środowisku WKDS poważna branża potrafi rozmawiać i można używać argumentów. Sami widzicie, że jak pojedziecie do Warszawy, niewiele z waszych problemów zostanie tam załatwio-

nych. Podaję przykład mojej praktyki.

Michał Kuszyk: Myślę sobie, że jest wiele takich ciekawych zachowań, ja wracam do słowa „sympatia”, o której mówił Pan profesor J. Sroka [...] ta sympatia, z tą sympatią do dialogu, rozmowa to powinna być przyjemność, [...] przyjemność wymienia się poglądami, uczuciami, otwarciem, zrozumieniem przede wszystkim interesu jednej czy drugiej strony. Powstaje jednak pytanie, czy komisje dialogu mogą odgrywać tu jakąś znaczącą rolę? Ich pozycja winna przywoływać ludzi do zachowań przyzwoitych [...], wymuszać pewną kulturę, a niekiedy i zawstydząć. Wstyd przed takimi zachowaniami, jakie obserwujemy na spotkaniach w zakładach pracy. Zwróciłem się swego czasu do sali prosząc o to, żeby spór był załatwiany na miejscu, bez informacji do mediów? Mówiłem: bo, jak się skupimy na rozwiązaniu problemu, to znajdziemy rozwiązanie. Ale z tej sali powiedzieli nie. Chodziło o to, aby skupić się nie na teatrze medialnym i zewnętrznym, nie na ekspozycji własnej osoby i polityce, co się często zdarza. Obserwujemy dość często ten ogólnopolski rytuał. I to gdzie? Szczególnie w firmach Skarbu Państwa czy z dużym udziałem Skarbu Państwa, bo tam są jeszcze liderzy – to chyba prawo oligarchii? Żelazne prawo oligarchii Roberta Michelsa obowiązuje. Broni się swoich pozycji, działa nie w celu poszukiwania rozwiązań, tylko w celu utrwalania pozycji. Spotykam się też jednak z dowodami niezwyklej sympatii i lojalności ze strony

związków zawodowych wobec firmy i pracodawcy. Ja miałem taki spór w General Motors, szkoda, że nie ma tutaj kolegów. [...] Jest Pan Prezes, ogromnie się cieszę. Doszło tam do takiej sytuacji, że związki zawodowe zażądały zbyt wiele. Mieli problem i udało nam się na spotkaniu odrębnym przekonać związki, że warto liczyć, oni zaczęli liczyć pieniądze, mało tego, analizowali sytuację rynku motoryzacyjnego w sensie globalnym, ogólnoswiatowym i trzeba przyznać, że wykonali naprawdę ciężką robotę. Mało tego, były trzy związki, z których jeden był bardzo agresywny. Nie będę wymieniał go z nazwy. I tego kolegę związkowca spytałem wprost, gdzie jest twoje miejsce? Mówi: „panie mediatorze tu, tu jest moja firma, tu są moi koledzy, ja tutaj pracuję. Ja jestem razem z kolegami”. Proszę sobie wyobrazić, jakie było zaskoczenie. Dużo innych ciekawych momentów tam było, naprawdę ciekawych, można było obserwować rolę tych kolegów: liczącego i wykonującego spór, porządkującego to wszystko, co się dzieje w jednej fajnej grupie ludzi, którzy mają określony cel i którzy chcą porozumienia. Oni musieli wrócić do załogi, powiedzieć im, że ich próg oczekiwań był zdecydowanie za wysoki. Oni to zrobili, mało tego, na ostatnie spotkanie końcowe przyszli wszyscy w jednakowych koszulkach, jako dowód, że stanowią jedną drużynę, to było naprawdę niepowtarzalne, wspaniałe przeżycie. Zdarzają się np. takie sytuacje, że obecność prezesa uwiarygadnia podmiotowość drugiej strony. Siedzą kole-

dzy z tej firmy, firmy globalnej, mieliśmy tam taką sytuację, że właśnie obecność prezesa czasami pomaga, ludzie oczekują tego, to jest bowiem przywrócenie godności. Tak było na poczcie przecież, kiedy ściągnąłem dwóch ministrów. Tam była afera, która odwróciła uwagę od poczty, ale przecież to nie o to chodzi, chodzi o przywrócenie godności. Godność i szacunek są niezwykle ważne, oczywiście, że są gry wewnętrzne, ten plankton, przepraszam, te drobne związki często podwyższają próg oczekiwań, z kolei duży związek, gdzie liderem może być człowiek, który ma aspiracje polityczne, będzie robił wszystko, żeby wysunąć na pierwszy plan swoją osobę. To jest jego interes, tak jest w wielu firmach. Szanowni Państwo, ja myślę, że tę przyzwoitość wywołuje właśnie to miejsce, jakim jest WKDS. Myślę, że przyzwoitość łączy się z wolnością. Są obszary wolności, które oczywiście wyznacza prawo, ale największe obszary wolności wyznaczamy my sami. Człowiek wolny to taki, który ma duże pole wolności, ale szanuje drugą stronę i szanuje jej pole wolności. Ja mówię, że podstawą pragmatyzmu są idee. Podstawą solidnego pragmatyzmu są idee, tzn. przyzwoitość i otwarcie, a także szacunek dla drugiej osoby oraz poszanowanie, zrozumienie potrzeb (inaczej mówiąc podstawą pragmatyzmu są kwalifikacje moralne). Umiejętność liczenia, to co podkreślał Balcerowicz, kto źle liczy szkodzi ludziom. Myślę, że to są te elementy, o które musimy poszerzać dialog, i rozmawiać o tym. Dlaczego tak się dzieje,

że w WKDS to porozumienie jest bardziej możliwe niż w firmie? Poza tym, boleję nad tym bardzo, trzeba przeprowadzić niezwykłą jeszcze edukację, dobrze, że pojawia się młode grono ludzi - reprezentantów załogi - już nie mówię o zmianie ustawy itd. Bo to jest jakby jasne, natomiast kwestie edukacyjne właśnie prowadzące do tego, żeby ludzie przestali bronić pozycji, a zaczęli rozmawiać o problemach. Zaczęli liczyć, zwyczajna edukacja ekonomiczna, parametry do dyskusji muszą być ustalone przez obie strony i - w konsekwencji - powinno nastąpić przejście na konflikt danych z konfliktu relacji, z konfliktu wartości. Bez wątplenia taka zmiana może służyć rozwojowi dialogu, a takie dopuszczenie, poszerzenie tego dialogu trochę bardziej. Wrócę też np. do KGHM. Dlaczego uregionalnienie tej firmy, tak samo jak innych firm, gdzie ludzie dużo zarabiają, powoduje zawiść społeczną, presję społeczną, oddzielanie się ludzi, konflikty, mało tego, przyczynia się do wzrostu poziomu oczekiwań innych firm? Jest jeszcze inny mechanizm psychologiczny, mianowicie wyobraźmy sobie, że mamy mówić o podwyżce dla prezesa, który zarabia przykładowo 30 tys. zł i on ma dostać 300 zł podwyżki. Próg oczekiwań zawsze kształtuje baza, jaką człowiek posiada. I ja rozumiem ludzi w KGHM, ludzie rozumieją, że jak się mówi o 300 zł, to tak naprawdę to jest 900 zł, że 300 zł może denerwować. Dlatego to jest następna rola dla związków zawodowych i nie tylko, żeby ostrożnie z roszczeniami, które mogą zniszczyć firmę,

ponieważ ceny miedzi firmy globalnej mają charakter bardziej sinusoidalny i może dojść do dramatu i likwidacji. Partycypacja zysków, to co oferuje KGHM, jest myślę bardzo rozsądną formą i taką formę proponują również inne firmy wydobywcze. Przepraszam za zbyt długi wywód.

Głos z sali: Ja tylko jedno zdanie uzupełnienia o mojej firmie. To nie tak, że jest wszystko ładnie i pięknie, jak Pani inspektor powiedziała. Oczywiście, bywa przeróżnie, ale to jest to, co powiedział Michał. Przede wszystkim mamy partnera szanować. Ale szanować przede wszystkim trzeba też siebie. Jeżeli bowiem pan przewodniczący „odpala” wiązką takich słów, które przechodzą pewne normy, to ja wtedy wychodzę, bo nie pozwolę sobie, żeby ktoś mnie obrażał, używając niecenzuralnych słów, porównując mnie z kimś tam. Wszystko to musi więc mieć granicę, którą jest szacunek dla drugiego człowieka. Nie można dać się poniżać. [...].

Roman Rutkowski: Dzień dobry Państwu. Jestem mediatorem na liście ministra właściwego ds. pracy, jednak na tym spotkaniu reprezentuję wojewodę lubuskiego. Doradzam w sprawach społecznych i ochrony zdrowia. W przeszłości pełniłem czy też zajmowałem różne funkcje i stanowiska, w tym związkowe (w NSZZ „Solidarność”) oraz publiczne, a można powiedzieć – także polityczne. Również zarządzałem i obecnie też współzarządzałem zakładem pracy.

Rozmawiamy i dyskutujemy o dobrych praktykach rozwiązywania konfliktów spo-

łecznych. Pragnę zauważyć, iż spór zbiorowy jest tylko jedną z form konfliktu społecznego.

Dlaczego od tego zacząłem? Ponieważ Pani dr Monika Gładoch we wprowadzeniu do naszej dyskusji mówiła o projekcie zmiany ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, w którym m.in. proponuje się, by w zakładach, gdzie nie funkcjonują związki zawodowe, prawo do reprezentowania załogi w sporze zbiorowym miały jej reprezentacja.

Otóż jeden spór zapadł mi głęboko w pamięci – strajk w gorzowskim PKS na początku 2000 roku. Dość szeroko informowały o nim nie tylko lokalne, ale również i ogólnopolskie media. Firma miała zostać przekształcona w spółkę pracowniczą z inwestorem zewnętrznym, a ówczesny wojewoda na zarządcę nie powołał dotychczasowego dyrektora zakładu, lecz osobę z zewnątrz, spoza Gorzowa Wlkp. Decyzja ta spowodowała strajk, a główny, najważniejszy postulat dotyczył oczywiście spraw personalnych. Chociaż w zakładzie działały trzy reprezentatywne związki zawodowe, to żaden z nich nie chciał firmować tego „dzikiiego” strajku. Później, podczas rozmów, czasami używałem tego terminu i nikt w zasadzie nie protestował. Do tego konfliktu można było podejść dwojako. Ówczesny wojewoda sprowadził policję i wystąpiła realna groźba interwencji oddziałów zwartych policji. Po różnych zabiegach – także moich – wybrano jednak dialog i bez asysty policji siedliśmy do rozmów. Załoga

wybrała swoich reprezentantów. Po dwóch tygodniach żmudnych negocjacji, z udziałem wojewody, wybranych reprezentantów załogi, dotychczasowego dyrektora oraz innych osób, udało się uzyskać satysfakcjonujące porozumienie. Zarządcą została inna osoba, a dyrektor, którego nie powołanie na zarządcę stało się przyczyną tego protestu (konfliktu), już ponad 10 lat jest prezesem spółki z o.o. PKS Gorzów. Ja wraz z drugim posłem byłem mediatorem, ale oczywiście nie w rozumieniu ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, gdyż trwający strajk nie był żadnym etapem sporu zbiorowego. Mógłbym jeszcze mówić o innych przypadkach tego typu konfliktów – „dzikich” strajków, gdzie jednak nie doszło do rozwiązań siłowych, lecz zawarto ugodę – porozumienie, ale jakby „wbrew prawu” – w cudzysłowie można powiedzieć. Kiedy jednak zaczyna się rozmawiać, prowadzi dialog i w rezultacie jest porozumienie, to zawsze dla dobra wspólnego, bo o to przecież chodzi. Takie przypadki jednak nie są i nie będą, gdyż nie mogą być, unormowane w żadnym akcie prawnym.

Do czego zmierzam mówiąc o tym? Otóż – moim zdaniem – stroną wszczynającą spór zbiorowy, który przecież może doprowadzić do strajku, powinna być osoba prawna, a więc związek zawodowy. Prowadzenie sporu wiąże się bowiem również z odpowiedzialnością. W przypadku, gdy stroną jest załoga – pracownicy danego zakładu, w jaki sposób można egzekwować tę odpowiedzialność? Chodzi oczywiście o sytu-

acje, kiedy występują działania niezgodne z prawem.

Dobłą praktyką, którą moim zdaniem należałoby wprowadzić do swoistej procedury rozwiązywania sporów zbiorowych, jest określenie sposobu prowadzenia negocjacji, zwłaszcza gdy dochodzi już do mediacji, nie ma czasu na negocjacje pozycyjne czy na wykorzystywanie słabych stron drugiej strony. Negocjacje należy prowadzić w duchu otwartości, życzliwości, z nastawieniem stron do zawarcia kompromisu, trzeba w nich dążyć do wypracowywania rozwiązań służących przede wszystkim dobru wspólnemu. Mają one służyć porozumieniu i współpracy, bez dążenia do zniszczenia przeciwnika, lecz wręcz przeciwnie – uczyć szeroko rozumianego partnerstwa. Ja zawsze podkreślam, że dobrze zakończone negocjacje to takie, w wyniku których następuje kompromis – strony ustąpiły w stosunku do swoich pozycji wyjściowych. Rokowania lub mediacje, które kończą się „totalnym” zwycięstwem jednej ze stron, to źle zakończone negocjacje! Także z punktu widzenia tej strony, która w tym momencie wygrała. Dlaczego? Ponieważ nikt nie lubi przegrywać i tak zakończone negocjacje są jakby początkiem kolejnego konfliktu. Dlatego też zawsze na początku mediacji postuluję, żeby strony wyraziły gotowość odstąpienia od swoich stanowisk z fazy rokowań. Jeżeli któraś ze stron twierdzi, że ani na przysłowiową kropkę czy przecinek nie może odstąpić od swojego wcześniejszego stanowiska (z fazy rokowań), to w

zasadzie nie ma sensu wchodzić w fazę mediacji. Mediacja wówczas jest (mówiąc w cudzysłowie) wyłącznie „odfajkowaniem” tego procesu.

Zgadzam się ze stwierdzeniem (całym wywodem na ten temat) dr Głądoch o nierówności stron podczas prowadzenia sporu zbiorowego, aczkolwiek trudno się temu dziwić, że strona, która wszczyną spór decyduje jak postępować, zwłaszcza w trzeciej fazie, kiedy ma prawo wyboru – arbitraż albo strajk. Aby jednak ogłosić strajk, trzeba odbyć fazę mediacji.

Niektóre z zapisów prawa dotyczących rozwiązywania konfliktów społecznych wymagają zmiany – co do tego nie ma wątpliwości. Chodzi m.in. o uprawnienia 10-osobowych związków zawodowych. Niektórzy mówią wręcz, że powstają one często z inspiracji zarządzających zakładem pracy po to, żeby funkcjonował w firmie kolejny związek, co stwarza trudności w uzgadnianiu wspólnego stanowiska związków zawodowych. Jak każda opinia, tak ta teza nie do końca jest sprawiedliwa (odpowiada prawdzie), ale jeżeli mówimy o porozumieniach (układach) zbiorowych, to mają prawo je zawierać tylko związki reprezentatywne. W naszym prawie występuje tu pewna niespójność, ponieważ spór zbiorowy, jak sama nazwa wskazuje, także dotyczy interesów zbiorowych, a w tym przypadku nie-reprezentatywne związki zawodowe mają praktycznie takie same prawa jak związki reprezentatywne. Tę niespójność należy jak najszybciej wyrugować, to jest – zasadę re-

prezentatywności związków zawodowych należy jakby rozszerzyć na ustawę o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

Ostatnią ze spraw, którą dr Głądoch też poruszyła we wprowadzeniu do naszej dyskusji, a do której ja również chcę się odnieść, jest kwestia legalności sporu. W art. 1 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w zasadzie jasno i jednoznacznie stwierdzono, czego spór może dotyczyć, a więc: warunków pracy, płac, świadczeń socjalnych, praw i wolności związkowych. Można powiedzieć, że są to precyzyjne określenia. Ale – świadomie to tak przejawiam – przecież ktoś może uznać, że od osoby zarządzającej zakładem pracy zależą właśnie warunki pracy i płacy. Ktoś inny może dowodzić, że forma własności tego zakładu także wpływa na warunki pracy i płacy. Oczywiście świadomie podaję takie skrajne przypadki. Czy są one zgodne z art. 1, czy nie – bywa kwestią sporną. Może to rozstrzygnąć np. Inspekcja Pracy, nie rejestrując danego sporu. Można również nie desygnować mediatora z listy ministra pracy na dany spór zbiorowy, jeżeli w ministerstwie oceni się, że żądania są niezgodne z art. 1 ustawy; w ubiegłym tygodniu, podczas konferencji w Warszawie z okazji 20-lecia obowiązywania ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, usłyszeliśmy, że w kilku przypadkach taka sytuacja miała miejsce. Sprawy dotyczące legalności sporu bądź też zgodności żądań z ustawą może też rozstrzygnąć sąd. Zgadzam się jednak z opiniami, że kwestie te należałoby doprecy-

zować w stosownych aktach prawnych. Swego czasu działacz związkowy ze Świebodzina (w tym mieście w ostatnich czterech latach prowadziłem cztery mediacje i wszystkie bez wyjątku zostały zakończone sukcesem, czyli zawarciem porozumienia) powiedział mi, jak do tej sprawy podchodzić w praktyce – w dotychczasowej dyskusji wielu z Państwa podkreślało właśnie te aspekty praktyczne. Otóż, jeżeli związek zawodowy zgłasza jakieś żądania problematyczne co do zgodności z art.1 ustawy, ale pracodawca podejmuje na ten temat negocjacje i następnie znajduje to odzwierciedlenie w protokole, notatce czy wspólnej informacji z przebiegu tychże negocjacji, tym samym oznacza to, że owe problematyczne żądanie jest przedmiotem sporu zbiorowego. Jeżeli bowiem pracodawca nie uznaje, że dany postulat jest przedmiotem sporu zbiorowego, to powinien być konsekwentny i nie podejmować na ten temat żadnych rozmów. Osobiście podzielał ten pogląd.

Tymi „na gorąco” sformułowanymi uwagami i refleksjami związanymi z dobrymi praktykami rozwiązywania konfliktów społecznych – nie tylko sporów zbiorowych, chciałem się z Państwem podzielić. Dziękuję za możliwość ich przedstawienia.

Dr Monika Gładoch: Proszę Państwa jeszcze jedno wyjaśnienie. Prawo pozwala tym dużym związkom odrzucić te mniejsze od stołu rokowań, wypchnąć je. One wszystkie, wystarczy że mają 10 pracowników, mają prawo uczestniczyć w rozmowach.

Później nie mogą jednak decydować o podpisaniu porozumienia. Widziałam takie bardzo komiczne negocjacje. Na sali był prezes bądź wiceprezes i prawnik, a po drugiej stronie około 100 ludzi, bo oni wszyscy reprezentowali jakieś grupy interesu. Wszystkie sensowne praktyki są dobrą praktyką. Rozmowa w kuluarach z wybranymi (największymi) przedstawicielami jest dobrą praktyką. W sumie przejdzie taka fala, i ostatecznie 3, 4 może 5 reprezentatywnych liderów związku zawodowego i tak podejmuje decyzję. Przepuszczam, że w mediacjach jest podobnie, że ostateczny głos decydujący ma największy.

Głos z sali: To, że spór zbiorowy może wszcząć każdy związek zawodowy, no to zdarzyło mi się, że w zakładzie było na przykład może 5 nie, ale 4 związki zawodowe, ale w sporze był tylko jeden związek. To już nieważne, czy najmniejszy czy nie, ale oczywiście jest też taką pewną dobrą praktyką, że bardzo często kiedy już dochodzi do sporu zbiorowego, to jednak jest spór nad reprezentacją związku zawodowego. I bardzo dobrze, że tak jest. Ale prawo dopuszcza i niektórzy to wykorzystują, że no inne związki powiedzmy się odzegnują albo wykazują brak zainteresowania tym sporem, a najczęściej to dotyczy takich związków typowo zawodowych w sensie skupiających ludzi jednego zawodu, na przykład pielęgniarzek i położnych lub maszynistów [...].

Dr Monika Gładoch: Bardzo proszę, zachęcam Państwa, ostatnie kilka minut, do

wypowiadania się o dobrych praktykach.

Głos z sali: Ja znam podobny przykład dobrych praktyk. Oczywiście konflikt społeczny, likwidacja kopalni, 4 tysiące osób. Kopalnia się nazywa Igo Maja. Obecnie nie istnieje, likwidacja była w 2000 roku. Konflikt oczywiście istnieje, bo trzeba negocjować ze związkami, podpisać porozumienie o likwidacji zakładu pracy, w którym zatrudnionych jest 4 tysiące osób. Oczywiście niemożliwe do wynegocjowania. A pracodawca zastosował dobrą praktykę wysyłając żonie każdego górnika do domu takie grzeczne pismo zapewniające, że widzimy go na sąsiedniej kopalni, ewentualnie obok. Bardzo skuteczna, dobra praktyka. Żony przekonały tych górników, pomimo tego, że płacili składki na związki zawodowe.

Dr Monika Gładoch: Słyszałam o tych praktykach w górnictwie [...]. Czy ktoś z Państwa chciałby jeszcze powiedzieć o skutecznych, dobrych praktykach?

Głos z sali: Na przykładzie pielęgniarek i położnych i tej ostatniej ustawy, która zobowiązywała pracodawcę do negocjowania podwyżek dla pracowników, które wynikają z ustawy. Polega to na tym, że jeżeli w poprzednim roku kontrakt był niższy niż w obecnym roku, to pracodawca tęwyżkę w 30% miał przekazać na wynagrodzenia i oczywiście pozostawiając kwestię dialogowi społecznemu, tzn. żeby sobie wewnątrz w zakładach pracownicy ustalali, komu i ile tego wynagrodzenia. No i oczywiście potem pielęgniarki i położne zrobiły wielką akcję protestacyjną i zmieniono

wtedy przepis mówiący o tym, że z tych 30% większa część nam się należy [...] 75% teraz ma pójść na cele pielęgniarek i położnych. Dlaczego ja to mówię? Z tego prostego względu, że jeżeli zezwalamy już na funkcjonowanie dialogu społecznego, to za przeproszeniem nie pchajmy się między wódkę a zakąskę, my jako państwo. Ja jako inspektor, który zajmuje się głównie sporami zbiorowymi, analizuję, piszę opinie, rozmawiam z pracodawcami, ze związkami, cuduję, kombinuję, ciągle mówię, ale ja stoję na boku. Państwo macie się dogadać, ja Państwu mówię, że tak jest zgodnie z prawem, niezgodnie z prawem, macie rację, nie macie racji, ale dogadujcie się. To więc taka moja pierwsza przestroga. Jeżeli ten spór powstał, spróbujmy dać szansę tym ludziom się dogadać. Jeżeli my w pewnym momencie wkraczamy w całą tę sytuację i piszemy „strajk jest nielegalny”, „żądania są bezpodstawne”, tacy jesteście, tacy jesteście, to nic z tego nie wyjdzie. Dlatego, że z jednej strony i pracownicy na pewno chcą mieć miejsca pracy, i związki zawodowe robią wszystko, żeby tym ludziom się żyło i pracowało jak najlepiej, z drugiej zaś pracodawca też ma szansę na to, żeby wykazać ile może a ile nie może. Oczywiście czasami natrafia się na mur i to już są wtedy inne służby, które rozstrzygają pewne rzeczy, ale ta ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych daje takie mechanizmy. Mamy porozumienie, to znaczy, że się dogadaliśmy, nie mamy porozumienia, to znaczy, że się nie dogadaliśmy. I wtedy w indywidu-

alnym sporze można sobie dochodzić, na innej drodze, tych swoich żądań, jeżeli one są na tyle uzasadnione. Po pierwsze szacunek dla siebie i dla innych. Po drugie rozmowa, rozmowa, rozmowa. A po trzecie nie możemy z góry zakładać, że którakolwiek strona ma jakieś nieczne interesy. Proszę się nie dziwić, że żądania są zbyt wygórowane, tak jak profesor Świątecki powiedział, trzeba mieć żądania na tyle duże, żeby było z czego schodzić. W związku z tym nic dziwnego, że tak to się dzieje.

Głos z sali: Rzeczywiście brakuje formalno-prawnej instytucji odrzucania sporu zbiorowego, czyli instytucji, organu niezależnego, który by te kwestie rozstrzygał. Podam przykład z zeszłorocznego sporu zbiorowego z Kompanii Węglowej. Trzy punkty sporu zbiorowego: zatrudnić 2 tysiące górników, przedkładać związkom zawodowym strategię funkcjonowania spółki, 3% wzrostu podwyżki wynagrodzenia dla górników (pierwszy raz tak mało). Rozpoczynając proces negocjacji ze związkami zawodowymi, szerokiemu gronu mówię: Proszę Państwa, o tym, czy będziemy przyjmować 2 tysiące czy 5 tysięcy, będzie decydował pracodawca. Nie podlega to instytucji sporu zbiorowego. O strategii funkcjonowania spółki ewentualnie decyduje rada pracowników. Sięgam po opinię kancelarii prawnych, warszawskiej i krakowskiej w temacie tychże punktów sporu zbiorowego. Oczywiście byłem przekonany, że pierwsze dwa punkty nie podlegają procedurze. Ale co to ma do rzeczy, że nie

podlegają procedurze. Pomimo że światło umysły prawne to stwierdzają i tak dochodzi do głosowania górników dotyczącego trzech punktów. Jeden niewątpliwie zgodny z ustawą. Ma się rozpocząć akcja strajkowa. Trudno by było pracodawcy potracić dniówki pracownikom w godzinach za te dwie niezwiązane ze sporem, a jedną uznać za związaną (że można być w połowie w ciąży, a w $\frac{1}{3}$ nie, to ja nie słyszałem o takich przypadkach). Można spór wszczynać w różnych sprawach, strony mają prawo się mylić co do swoich postulatów, ale jest względnie potrzebny niezależny organ, który na początku tej ścieżki by rozstrzygnął o legalności sporu. Warto jeszcze zwrócić uwagę na pewną ważną kwestią dotyczącą ustawy o sporach zbiorowych. Legislacyjnie trudno „wiązać” strony, ale powinien być wyznaczony czas, okres trwania sporu zbiorowego.

Dr Monika Gładoch: Proszę Państwa, przychodzi czas pierwszego podsumowania. Bardzo dziękuję za przykłady dobrej praktyki w różnych firmach. Mam dwa wnioski, które się nasuwają. Pierwszy, chyba wszyscy jesteśmy zgodni, że wszystkiego nie załatwia przepis prawa ani ustawa, bo tam gdzie wchodzi w grę dialog, różne formy gry aktorów społecznych, prawo tego nie ogarnia. A więc dialog polegający na godnym zachowaniu, zaufaniu i chęci porozumienia utwierdza mnie w przekonaniu, że chociaż cała ustawa się nie zmienia, bo nawet nie ma takiej potrzeby, kilka punktów należy ewidentnie, z pełną świa-

domością, dodać.

Jeszcze raz serdecznie Państwu dziękuję. Państwa wypowiedzi są również potwierdzeniem tego, co założyłam parę godzin temu. Chociaż ważne są WKDS oraz ważne są inne formy dialogu na poziomie regionu, to kluczowy dialog rozgrywa się w firmach. To jest ten prawdziwy dialog partnerów społecznych. Najtrudniejszy jednocześnie.

Prof. Jacek Sroka: Jak słyhać Państwa zajmują bardziej te kwestie, które są bliższe ciału, i to jest zrozumiałe, ale jeden wątek, który się pojawił przy okazji Śląskiej WKDS jest wart zauważenia – to też praktyka. Pozycja wojewody i jego charyzmat: widziałem to w 2003 albo 2004 roku, byłem na obradach Śląskiej WKDS prowadzonej w takich warunkach, że za oknami wyły syreny pracowników, nie pamiętam już, która to dokładnie kopalnia była [...] strasznie głośno. To było niesamowite zamieszanie, a jednak mimo wszystko udawało się prowadzić dialog i to o czym teraz mówiłem, to nie jest kwestia pewnych rozwiązań, nie chciałbym tego [...] nazwać, czasami mnie to korci, pewnych rozwiązań i pewnej mechaniki prawnej, ale też mamy do czynienia z takimi większymi fragmentami czegoś, co może być używane w dialogu. I tutaj w przypadku tego charyzmatu to było bardzo ważne, dlatego że tego typu załogi są bardzo specyficzne, specyficznie pracują i specyficznie się komunikują. I tutaj pamiętam, że uderzyło mnie to, jak dobrze sobie lokalne władze radzą w komunikacji z tymi

ludźmi, żeby dobrze to wyważyć, z jednej strony nie popaść w takie gadanie [...] będzie się to kojarzyć z oficjalnym stanowiskiem władzy, w tym przypadku władzy centralnej, z drugiej zaś żeby nie popaść w taki nadmierny familiaryzm posługiwania się kategoriami, które są zbyt bliskie języka potocznego i potocznego rozumienia spraw publicznych. Lepiej to wypośredkować i - co tu dużo mówić - uczyć się nawzajem. Dialog jest pewną formą pedagogiki społecznej, myślę też, że w szerszym spojrzeniu to tak powinniśmy na to patrzeć. Dziękuję bardzo.

MIĘDZYPODMIOTOWAWSPÓLPRACA NA POZIOMIE REGIONALNYM

Panel poprowadzą **dr Jarosław Kulbat**, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej we Wrocławiu oraz **dr Aldona Wiktorska-Święcka**, Uniwersytet Wrocławski, Instytut Politologii.

Dr Aldona Wiktorska-Święcka: Dzień dobry, witamy w grupie panelowej nr 2. Cieszymy się, że wybraliście Państwo nasz panel mimo bardzo silnej konkurencji ze strony kolegów i koleżanek. Oddam głos koledze, który przedstawi szczegóły dotyczące założeń naszego panelu.

Dr Jarosław Kulbat: Drodzy Państwo, nie miałem okazji się przedstawić, więc pozwólcie, że uczynię to teraz. Nazywam się Jarosław Kulbat, reprezentuje Szkołę Wyższą Psychologii Społecznej w Warszawie, Wydział Zamiejscowy we Wrocławiu i – mam wrażenie, że jest to istotna informacja – jestem psychologiem.

Koncepcja tej dyskusji panelowej, którą chcemy Państwu zaproponować, wymaga pewnego zaangażowania ze strony uczestników panelu. Chcemy tutaj zastanowić się nad współpracą na poziomie regionalnym, Pani doktor, będąc ekspertką w kwestii współpracy społecznej na poziomie regionalnym, będzie przedstawiać koncepcję zarządzania wielopoziomowego (*governance*). Ja natomiast będę próbował zachęcić Państwa do refleksji nad tym, w jaki sposób wygląda konfrontacja tego rodzaju komuni-

kacji pomiędzy grupami interesów, w kontekście psychologicznym i sytuacyjnym. Przykładowo, czy ma znaczenie charakterystyka psychologiczna uczestników dialogu? Z jednej strony jest pewna konwencja, zaproszenie do formuły dialogu, a z drugiej zaś są uwarunkowania indywidualne, osobowościowe na przykład. Mam wrażenie, że jest tutaj dosyć duże pole do dyskusji i ja ze swojej strony będę się skłaniał do przyjmowania szerokiej perspektywy w tej materii. Mamy takie wrażenie, że z tej konfrontacji sposobów ujmowania dialogu może wyniknąć coś bardzo interesującego. Dla mnie jako teoretyka, który zajmuje się konfliktem społecznym lub wpływem społecznym teoretycznie, bardzo ważne są takie okazje, kiedy mogę się spotkać z praktykami, którzy na co dzień uczestniczą w rozwiązywaniu konfliktów między przedstawicielami różnych grup. To tyle. Bardzo dziękuję.

Dr Aldona Wiktorska-Święcka: Na sali mamy przedstawicieli samorządu, związków pracodawców, biznesu, instytucji publicznych. Mamy środowisko naukowe, mamy organizacje pozarządowe. Nie mamy wśród nas przedstawicieli mediów, ale o mediach będziemy mówić, bo jeżeli mamy mówić o komunikowaniu nowych sposobów zarządzania, media pełnią bardzo ważną rolę w tym procesie.

Koncepcja *governance* pojawiła się w pod koniec lat 90. na fali globalizujących się przemian. Naukowo jest dokładnie opisana w literaturze amerykańskiej, ale też

europiejskiej. Doczekała się różnych definicji. W nauce zakorzeniona początkowo w ekonomii bardzo szybko zakorzeniła się w naukach o zarządzaniu, naukach administracyjnych, naukach prawnych i szeroko rozumianych naukach społecznych, przy czym tu szczególnie mocny jest właśnie wkład politologii i stosunków międzynarodowych. Nie jest to koncepcja, która doczekała się samych zwolenników, ma również tytuł sojuszników co kontestatorów. Warto tu zatem postawić pytanie, czego dotyczy koncepcja *governance*? Dotyczy przede wszystkim wielozłożoności procesu. Próbuje objaśniać rzeczywistość przez pryzmat gwałtownych przemian sfery publicznej, kiedy tak naprawdę to, co jest stałe, to to, że wszystko jest zmienne. W takim ładnym, chociaż skomplikowanym zdaniu, mieści się istota i esencja *governance*. Oto zarządzanie procesami traci swoją dotychczasową logikę, hierarchiczność struktur. Jest jednym z elementów i zaczyna funkcjonować w różnych wymiarach, pomiędzy różnymi partnerami. Ci partnerzy i ten schemat myślę, że chyba jest taką najprostszą egzemplifikacją, o co chodzi w *governance*, to przenikanie sektorów: rynku i sektora publicznego, i czegoś, co powoli w polskiej debacie publicznej zaczyna być rozpoznawalne pod hasłem partnerstwa publiczno-prywatnego [...]. Bardzo się cieszę, że na Dolnym Śląsku coraz odważniej i coraz konkretniej wiele instytucji, które również dzisiaj są w naszym panelu, uczestniczą w tym procesie, tworząc drugą relację na li-

nii: rynek i sektor obywatelski. Przy czym ten drugi, czyli sektor obywatelski, jest absolutnie poszkodowany kondycyjnie w stosunku do dwóch poprzednich. Organizacje pozarządowe są ciągle nieprofesjonalne zarówno pod względem zasobów kadrowych, jak też dla poważnych projektów biznesowych. Sektor obywatelski to ciągle działacze społeczni, to ciągle ideowcy, a nie partnerzy w robieniu poważnych interesów. Ale to mimo wszystko koncepcja też innowacyjna, myślę o społecznej odpowiedzialności biznesu, która z fazy idei przechodzi do fazy realizacyjnej. I wreszcie ostatni wymiar *governance*, to relacje pomiędzy sektorem publicznym a sektorem obywatelskim, coś co w sensie instytucjonalnym, bo o instytucjach też będziemy rozmawiać, niby jest zabezpieczone, bo bardzo pięknie o pomocniczości, o obywatelskości pisze Konstytucja RP, bardzo pięknie opisana jest idea współpracy pomiędzy sektorem publicznym a obywatelskim w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. I to tyle tytułem wprowadzenia do definicji *governance*.

Dr Jarosław Kulbat: Ja z perspektywy psychologicznej chciałbym Państwa zachęcić do rozważania koncepcji *governance* opisującej zarządzanie relacjami pomiędzy... No właśnie kim? Jednostkami, podmiotami, agentami? Tutaj pojawiają się rozmaite propozycje w różnych koncepcjach zarządzania. W praktyce te jednostki, podmioty, agenci to są konkretni ludzie. Mamy tutaj do czynienia z sytuacją, w której ide-

alny model współpracy musimy skonfrontować ze specyfiką ludzi, którzy wchodzić ze sobą w interakcje. Dostrzegam przynajmniej dwie implikacje takiego podejścia. Pierwsza to jest postrzeganie koncepcji *governance* jako narzędzia rozwiązywania problemów społecznych, konfliktów społecznych. I w takim ujęciu *governance* wydaje się formułą komunikacji, która może zmniejszać ryzyko wystąpienia konfliktu, w sensie takim, w jakim partnerzy są cały czas w trybie dialogu czy konsultacji. Warto też wspomnieć o tym, że koncepcja *governance*, która opiera się na kumulowaniu pozytywnych doświadczeń, na przykład działań, które prowadzą do pokojowego rozstrzygnięcia sporów, tworzy też dość specyficzną atmosferę współpracy. Czyli mamy tutaj do czynienia z mechanizmem sprzężenia zwrotnego, kiedy pozytywne doświadczenia, jakie uzyskujemy z implementacji pewnego sposobu porozumiewania się, wzmacniają nas w tym działaniu. Dlaczego? Bo to się nam opłaca. Ja sobie myślę, że kwestia opłacalności dialogu to byłby punkt wyjścia do dyskusji. Jeżeli dialog społeczny jest taki dobry, to dlaczego to nie jest bardziej powszechny czy popularny? Pani doktor wspominała o biznesowej genezie koncepcji *governance*. W biznesie tego rodzaju rozwiązania przynoszą niemal natychmiastowy rynkowy *feedback*. Rynek widzi pewne działania: widzą te działania inwestorzy, widzi te działania zgromadzenie akcjonariuszy i nagradza zarządzających. W kontekście debaty publicznej poja-

wia się zaś kwestia natury tego mechanizmu zwrotnego. Gdzie szukać przesłanek skuteczności *governance*? Gdzie szukać odpowiedzi na pytanie, czy dialog jest w istocie skuteczny? Skuteczność dialogu może stanowić przesłankę do zaangażowania się w dialog. Chcemy bowiem podejmować skuteczne działania. Koncepcja *governance*, opisująca pewną specyfikę interakcji czy komunikacji, jest też rozciągnięta w czasie: efekty tych działań nie przychodzą od razu. Żeby czekać na efekty dialogu, potrzebne jest coś, co pozwoli graczom, uczestnikom, podmiotom, zwykłym ludziom utrzymać się w motywacji do działania. W perspektywie psychologicznej rozważamy, jak w kontekście dialogu społecznego zachowuje się człowiek, który ten dialog ma prowadzić z innymi graczami, którzy chcą realizować swoje interesy.

Dr Aldona Wiktorska-Święcka: Warto tu zadać pytania, czy w polskiej rzeczywistości, w polskich regionach taki idealny model *governance* jest możliwy w praktyce? Czy możliwe są projekty efektywne, skuteczne, atrakcyjne, pomiędzy rynkiem, sektorem publicznym, sektorem obywatelskim? Czy znamy już przykłady dobrych praktyk? Jeżeli taki model nie funkcjonuje, należy postawić pytanie, dlaczego nie? Co jest przeszkodą? Gdzie są bariery?

Barbara Pokorny – Przewodnicząca Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych:

Od samego początku przysłuchiwałam się wszystkim wystąpieniom, które tutaj

były na sali, zanim powstały grupy panelowe i jedna rzecz bardzo poważnie mnie zastanowiła. Nikt się nie zastanowił w tej imprezie nad jedną kwestią, mówimy o bardzo ważnych sprawach, o tym sektorze publicznym, który ma mieć wpływ na kolejne ustawy i tworzenie prawa oraz innych aktów, które są potrzebne w życiu pracodawcy i innych ludzi. 10 lat, piękna historia Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, nawet 4 lata w jednej uczestniczyłam, tylko tyle, że to nic nie dało. Mogliśmy sobie mówić, mówimy nadal. Proszę mi powiedzieć przez 10 lat, która Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego wpłynęła na jakąkolwiek ustawę w tym kraju? Żadna. Niech Państwo przekażą informację stronie rządowej, po co im tak naprawdę te komisje? Po to, żeby pokazać Unii Europejskiej, że takie coś mamy? Proszę bardzo, nadal się będzie tworzyć, ktoś będzie dumnie mówił „jestem w Komisji Dialogu Społecznego”, mam wpływ. Na co? Pracowaliśmy nad ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej, prowadzę rozmowy o nowej ustawie od 2 – 3 lat. Jestem w radzie konsultacyjnej przy biurze pełnomocnika Pana Jarosława Dudy po to, aby wspomagać oraz konsultować akty prawne, w jaki sposób mają wpływać na zatrudnianie osób niepełnosprawnych. No i co? Zmieniła się ustawa, w 3 miesiące po jej zmianie 40 tysięcy ludzi nie ma pracy, a kolejni są zwalniani. Ja się więc pytam: gdzie ten dialog społeczny? Gdzie chcą nas słuchać? Gdzie, tak jak powiedział Pan premier, chcemy realizować

jakiegokolwiek zadania? Nie ma. Nie wiem, może Państwo mają inne spostrzeżenia, ale ja jestem po prostu załamana. Jest pytanie, kto chce nas słuchać? Fajnie, idą wybory, trochę będziemy mówić na ten temat, no będziemy składać obietnice, będziemy się upokarzać, a potem gazety będą miały, co opisywać. To tyle.

Dr Jarosław Kulbat: Bardzo dziękuję za ten głos. Nie uda nam się uciec, jak sądzę od tego rodzaju opinii. Dialog być może jest nieefektywny w większości doświadczeń, jakie Państwo macie. Widzę tutaj co najmniej dwie kwestie, na które chciałbym zwrócić uwagę. Pierwsza to jest odpowiedź na pytanie, dlaczego dialog nie jest efektywny? Słyszeliśmy wystąpienia polityków, którzy sprawiają wrażenie, że wiedzą, co wprawdzie piszczy. Pan premier nawiązuje do badań z zakresu teorii gier. Badania z wykorzystaniem dylematu więźnia precyzyjnie opisują warunki, w których pojawia się współpraca. Po pierwsze, długotrwałe relacje. Po drugie, współzależność, co oznacza, że bez ciebie, ja nie osiągnę swoich celów. I po trzecie, komunikacja między graczy. Zauważcie Państwo, z tych trzech warunków wystąpienia współpracy, które już w połowie lat siedemdziesiątych zostały opisane, Pani wskazuje na to, że nie jest spełniony jeden... i dialogu nie ma. Dlaczego, Państwa zdaniem, politycy nie liczą się ze zdaniem innych uczestników dialogu?

Dr Aldona Wiktorska-Święcka: Trójkąt opisujący relacje między sektorami pokazuje, kto jest liderem procesu. Stworzy-

liśmy wprawdzie warunki do powstania i rozwoju gospodarki wolnorynkowej po 1989/90 roku. Zapominamy, że dwa pozostałe sektory pełnią rolę służebną, rolę podporządkowaną, rolę stwarzającą warunki do tego, żeby sektor rynku napędzał rozwój całego modelu. Tymczasem sektor publiczny wyobraża sobie nadal model w ten sposób, że znajduje się na szczycie piramidy, przy czym szczególnie uprzywilejowana rola przypada sferze politycznej. Politycy zapominają, jak się wydaje, że władza demokratyczna oznacza bycie pośrednikiem, oznacza bycie mediatorem, często też kreatorem procesu, ale kiedy zacznie być wdrażany, państwo powinno się wycofywać pozostawiając przestrzeń do aktywności pozostałych dwóch sektorów. Państwo nie może zastępować rynku i sektora obywatelskiego, a ono ciągle to robi. Wydaje się, że chcemy budować nową rzeczywistość dwadzieścia lat po przełomie demokratycznym za pomocą tych samych metod, które znane były wcześniej. W ten sposób nie będzie możliwe osiągnięcie nowej jakości.

Dorota Włoch – Związek Pracodawców Polska Miedź:

Państwo mówili, dlaczego ten model nie działa. Jedną z przyczyn jest fakt, że my tak naprawdę nie rozmawiamy. Pani właśnie powiedziała o tym, że coś się zmieniło, że teraz jest rynek, że właściwie sektory powinny wspierać rynek, a czy ktoś od 1989 roku powiedział ludziom, że coś się zmieniło? Czy się odbywały na ten temat debaty, że zmieniły się reguły rynku?

Pani to teraz podsumowała właściwie, ale my nadal nie rozmawiamy o tym, że pewne reguły się zmieniły. Konflikty, jakie obecnie mamy, dotyczą sfery dochodowej, tego, czy dobrze płacimy, czy są miejsca pracy. A gdzie rozmowy dotyczące np. wynagrodzenia, kosztów pracy, motywowania pracowników [...]. Nie mamy sektora obywatelskiego, nie mamy świadomego obywatela, który myśli w dwie strony, tzn. żebym mógł zarabiać, moja praca musi dać żyć mojemu przedsiębiorstwu prawda, czyli jakąś wydajnością muszę się mykazać, i to są rzeczy zależne. Nie ma dyskusji na ten temat. Ludzie nie rozumieją mechanizmów rynkowych. Ja mogę wrócić do takiego przerażającego mnie osobiście stwierdzenia Pana A. Leppera, który powiedział: *My wiemy, gdzie są pieniądze! One są w banku, trzeba po nie pójść i je wziąć.* Tak rozumie duża część naszego społeczeństwa.

Andrzej Stępniewski – Związek Pracodawców Warszawy i Mazowsza:

Od osiemnastu lat funkcjonuję w środowisku Komisji Trójstronnej i od dziesięciu w WKDS w Warszawie. Jak sięgnę pamięcią, dwadzieścia lat temu w czasie pierwszych trzech lat polskiej transformacji społeczno-gospodarczej, w całym kraju panowała atmosfera rewolucyjnego napięcia. W wyniku zmian gospodarczych miliony ludzi traciło pracę, jutrzejszy dzień był niepewny i odczuwali to tak samo zarówno pracownicy, jak i pracodawcy. W takich warunkach powstała Komisja Trójstronna jako instytucja Dialogu Społecznego, któ-

ra miała doprowadzić do ugody społecznej trzech stron; związków zawodowych reprezentujących pracowników, związków pracodawców reprezentujących przedsiębiorców i rządu reprezentującego państwo. Pamiętam, z jaką euforią przyjmowaliśmy pakt o przedsiębiorstwie państwowym. Był on, w moim przekonaniu, bardzo skuteczną umową społeczną, która zdecydowanie zmniejszyła fale niezadowolenia w kraju. Wspominając ten fakt historyczny chcę powiedzieć, że w różnych fazach rozwoju społecznego musimy stosować różne odniesienia i różne formy dialogu społecznego, żeby być skutecznym. Teraz odniosę się króciutko do moich doświadczeń z WKDS w Warszawie. Nie zgadzam się z tezą, że WKDS niczego nie dokonały i są niepotrzebne. Przypomnę duży konflikt społeczny w Ożarowie pod Warszawą. Telewizja pokazywała długotrwałą obronę miejsc pracy w Fabryce Kabli Ożarów, protest pracowników polegał m.in. na blokadzie ważnej drogi. Nasz WKDS się tam włączył, myśmy podali sposób rozwiązania konfliktu. Tam co prawda nie ma już produkcji kabli, pojawiły się natomiast różne inne firmy, małe i średnie, które funkcjonują do dzisiaj. Na zasadzie dialogu społecznego ze związkami, które reprezentowały właśnie tych demonstrantów, doszliśmy do porozumienia. Oczywiście potrzebne były pieniądze i przychyłność władzy, która porozumienie pomogła zrealizować. Zgadzam się z wygłoszoną tu tezą, że potrzebny jest nowy model dialogu społecznego. Na dzień

dzisiejszy ten model, który osiemnaście lat temu powstał, zupełnie nie pasuje do dzisiejszych potrzeb. Jeżeli bardziej bliski życia jest WKDS, to Komisja Trójstronna moim zdaniem bardzo się oddaliła od skutecznego dialogu. Zupełnie inną sprawą jest dialog obywatelski. Organizacje społeczne w ogromnej większości nie są przygotowane do dialogu obywatelskiego. Programy pomocowe, zwłaszcza „Kapitał ludzki”, w który wpompowaliśmy ogromne pieniądze, nie stworzyły społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli kiedyś podliczymy te miliardy, które miały stworzyć stałe struktury społeczeństwa obywatelskiego, a moim zdaniem przede wszystkim instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego, to może się okazać, że nic z tego nie wyszło. Kończąc powiem, że z dzisiejszych wystąpień najbardziej pozostało mi w pamięci określenie „żelazna obręcz”. Tak, to jest świetne pojęcie obrazujące polską biurokrację, która nas wszystkich objęła żelaznym uściskiem i powoduje powszechną niemoc. Jeżeli my tego uścisku nie rozsadzimy myślą i czynem, to po prostu będziemy coraz mniejsi jako obywatele, organizacje i kraj. Dziękuję za uwagę.

Piotr Wrzecionarz – WKDS Wrocław – Zespół ds. Kobiet:

Jestem tutaj w Komisji członkiem zespołu WKDS na Dolnym Śląsku, profesorem Politechniki Wrocławskiej i przedsiębiorcą. Tak patrzę na to wszystko z każdej strony. I pierwsza sprawa, która mi się nasuwa, to to, że sobie chyba trochę nie zdajemy

sprawy, co się dzieje w tej chwili na całym świecie. My w tej chwili na ulicach mamy 200 milionów ludzi w krajach arabskich, na ulicach Grecji setki tysięcy ludzi, na Placu del Sol w Madrycie 50 tysięcy, a my sobie tutaj spokojnie obradujemy i chciałbym popatrzeć, kto jest na sali? Na sali jest elita Dolnego Śląska, elita Polski, górna półka, śmietana, a gdzie jest reszta? Nie ma. My debatujemy o tych ludziach, których tutaj nie ma. Proszę Państwa to pęknięcie, które występuje w skali świata występuje na Dolnym Śląsku, występuje wszędzie, to jest ja mówię o zagrożeniu, to jest niebezpieczne. Teraz Państwo rysują taki trójkąt, ja sobie narysowałem jakiś inny i tu mi wyszło: politycy, biznes i społeczeństwo. Popatrzyłem na ten swój trójkąt i myślę sobie tak: jakich mamy polityków, to przez dwadzieścia lat obserwujemy, czekamy ciągle na jakieś zmiany, mamy ciągle nadzieję. Jaki mamy biznes: proszę Państwa, jeżeli mówimy o społecznej odpowiedzialności biznesu, to w ciągu tych dwudziestu lat naprawdę wiele zrobiono. Biznes w Polsce jest odpowiedzialny, są badania, które mówią o tym, gdzie jest biznes bardziej uczciwy w Polsce czy na Zachodzie? Okazuje się, że w Polsce. Gdzie są pracownicy bardziej uczciwi w Polsce czy na Zachodzie, okazuje się, że jest na odwrót. Nasi pracownicy są mniej uczciwi niż pracownicy na Zachodzie. To są wyniki badań, które w internecie są dostępne. Teraz, co z tego wynika: bo coś z tego wynika, że w tym trójkącie powiedzmy, że coś się dzieje. Mianowicie, społeczna od-

powiedzialność biznesu jest, natomiast na pewno nie ma społecznej odpowiedzialności pracowników. Ja taki wniosek zgłaszam, żebyśmy stąd – to nie jest ustalone z nikim, to jest mój taki indywidualny wniosek – apelowali do pracowników o społeczną odpowiedzialność, ponieważ pracownicy mogą wykończyć każdą firmę na świecie. Zwróćcie uwagę, że w firmie zarządzających jest rąbkiem 7, 8, 9, 11, 15 % osób, a reszta to są pracownicy. Te 85% osób może wykończyć każdą firmę, jeżeli się zorganizują. W związku z tym, inne jest spojrzenie na firmę ze strony tych, którzy nią zarządzają, ponieważ oni muszą myśleć w dłuższej perspektywie czasowej. Jeżeli ktoś ma, czy zakłada własną firmę, to myśli: do emerytury mam 30 lat, to 30 lat firma będzie działała, a mam jeszcze dzieci, to jeszcze następne 20 lat może funkcjonować. Pracownik z kolei myśli kategoriami w tej chwili 3 lat. To jest inne zupełnie spojrzenie. W związku z tym musi być większy nacisk położony na to, żeby tym pracownikom wyjaśnić, że oni mają być odpowiedzialni. Zwróćmy uwagę, co się symbolicznego stało na początku dzisiejszego spotkania, ci ludzie po prostu odeszli. Myśmy zostali sami. My mamy dyskutować, jak ma być lepiej. Oni w ogóle nie chcą tego słuchać. W związku z tym to pęknięcie nie jest jakieś typowo polskie. To objęło już kilka milionów osób na świecie. Stąd zaś od nas powinny pójść jakieś sygnały, takie dolnośląskie. Zatem powiedziałbym tak: społeczna odpowiedzialność pracowników to jest hasło, które strasznie mi

się podoba, nie wiem czy Państwu – ja bym tutaj apelował. Politycy natomiast, dobrze by było, żeby w ogóle byli odpowiedzialni.

Andrzej Kalisz – Przewodniczący Związku Pracodawców Dolnego Śląska:

Od kilku lat też mam przyjemność aktywnie uczestniczyć w pracach Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego. Jestem w niej wiceprzewodniczącym. Moją pierwszą refleksją jest to, że dyskusję naszą powinniśmy powoli sprowadzać do bardzo wysokiego, modelowego szczebla, do tego, co zapisane zostało w temacie naszego spotkania, a więc do regionu. Do obszaru regionalnego i do współpracy podmiotów na tym szczeblu. Ja wiem, że najbardziej pasjonująca jest wielka polityka, Komisja Trójstronna, rząd i nie do końca satysfakcjonujący nas układ polityczny. Ale tak naprawdę na wiele z tych spraw rzeczywiście bezpośrednio wpływu nie mamy i pewnie w perspektywie mieć nie będziemy. Wszyscy natomiast, jak tu siedzimy, możemy mieć wpływ na to, co dzieje się w regionie. Pozwolę sobie na kilka uwag związanych z pracą WKDS, być może nie na wysokim modelowym szczeblu, ale na pewnym szczeblu bardziej operacyjnym – od tego szczebla bowiem w moim przekonaniu w znacznym stopniu zależy też jakość i skuteczność tego dialogu w regionie. Pierwsza uwaga związana jest z zapisami ustawowymi. Moim zdaniem wojewódzkim komisjom dano niewiele instrumentów takich, które pozwalałyby na przeniesienie bardzo często interesujących, ciekawych dyskusji,

wniosków wpływających na rzeczywistą działalność adresatów. Adresatem niekoniecznie musi być najwyższy legislator, zarząd, sejm, senat, rząd. Adresatem powinien być także wojewoda, marszałek, organizacje, instytucje mające wpływ na zachowania nasze w regionie. Nie mamy tych instrumentów wielu, zatem powinniśmy dokonać takiej pogłębionej oceny właśnie możliwości, które ustawodawca takim Wojewódzkim Komisjom mógłby nadać. Bardzo istotny jest skład takiej Wojewódzkiej Komisji. Myślę, że wszyscy Państwo wiecie i pamiętacie, że w skład Wojewódzkiej Komisji wchodzi przedstawiciele: wojewody, marszałka, czterech reprezentatywnych organizacji pracodawców i trzech reprezentatywnych organizacji związkowych. Nie ma tego, o czym zaczęliśmy mówić tu i na tamtej sali, nie ma przedstawicieli organizacji pozarządowych. Nie ma bardzo istotnego elementu dialogu publicznego, bo to już nie jest przecież dialog społeczny pracodawca-pracobiorca, to jest marszałek i wojewoda, czyli zdecydowaliśmy się na poszerzenie tej płaszczyzny. Zabrakło nam odwagi czy wyobraźni, żeby tę płaszczyznę dialogu jeszcze poszerzyć, choćby nawet o przedstawicieli organizacji pozarządowych. Uwaga bardzo praktyczna – siedzą marszałek, wojewoda, związki zawodowe, pracodawcy. Mówimy o czymś bardzo ważnym, kierujemy swoje postulaty do kogoś, kogo nie ma w tym gronie - mówię o Wrocławiu, oraz o innych metropoliach, bardzo ważnego potencjalnego odbiorcy, jakim jest mia-

sto. Prezydent tego miasta jest kompletnie poza nawiasem. Ktoś, kto jest pracodawcą dla tych 200 tys. ludzi, ktoś kto ma ogromny budżet, ktoś, kto ma ogromny wpływ na to, co się dzieje nie tylko we Wrocławiu, ale w całym regionie... Taka jest przecież struktura, w tej chwili w naszej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Tego Prezydenta nie ma, jest strasznie wygodny, po prostu nie uczestniczy w pewnych rozmowach i dyskusjach, może przyjąć taką postawę, że nawet nie wie o tym, że coś tam ważnego było, jeżeli mu się nie napisze, nie żąda, nie woła, będzie to ignorował. Po pierwsze więc, wzbogacenie składu w organizacje pozarządowe i taką instytucję jak prezydent miasta, mówię tutaj o Wrocławiu. Sama zasada działania Wojewódzkiej Komisji, ta z Mazowsza pewnie ma taką samą praktykę, wiadomo przecież, że ustawowo Przewodniczącym Wojewódzkiej Komisji Dialogu jest wojewoda. Ja jestem członkiem WKDS współpracującym z szóstym kolejnym wojewodą. Nie chciałbym poszczególnym wojewodom wystawiać cenzurek, ale spotkaliśmy się ze skrajnie różnymi sposobami powagi traktowania tego ciała przez poszczególnych wojewodów. Od naprawę świetnej współpracy i wykorzystywania tego gremium, po kompletne ignorowanie; wojewoda, który chyba raz pojawił się na posiedzeniu Wojewódzkiej Komisji, wysyłając swojego zastępcę nieustająco, nawet nie próbował pokazywać, markować swojego zainteresowania. Powaga takiego ciała naprawę w ogromnym stopniu zależy w

takim razie od jednego człowieka. To jest też straszne. Uważam, że jest to ogromne niebezpieczeństwo dla dialogu, jeżeli skuteczność działania takiego zespołu i tej Komisji będzie zależać od tego, czy wojewodą będzie Pan Nowak czy Pan Kowalski, czy on będzie poważnie to traktował czy nie. Minimalnym postulatem wydaje mi się chociażby nawet rotacyjność przewodniczenia temu ciału przez reprezentantów poszczególnych stron, które tę Wojewódzką Komisję tworzą. Zawsze to dodaje pewnego dynamizmu, każdy przejmując prezydencję spotyka się z poważnymi problemami, którymi powinno się to ciało zająć. Ma okazję skutecznego prezentowania nawet swoistych interesów tego środowiska, które reprezentuje. Jest to zatem także postulat być może do pewnych zmian ustawowych. Niekoniecznie wojewoda musi być tym na zawsze przewodniczącym, myślę, że jeżeli byłoby tych 9 rotacyjnych przewodniczących, to niebezpieczeństwo, że ktoś może nie mieć serca, zrozumienia dla wagi dialogu jest mniejsze. Jeszcze jedna taka uwaga, też myślę na szczeblu operacyjnym. Mówimy o dialogu regionalnym. Szanowni Państwo to, że nie ma dzisiaj z nami przedstawicieli związków zawodowych, to nie jest ich decyzja, tzn władz regionu. To jest decyzja szefów central. Zaczęło się od tego, że przewodniczący OPZZ Pan Jan Guz, zainspirowany przewodniczącym związku w Kombinacie Miedziowym, podjął taką decyzję, obligując swoje wszystkie regionalne związki do nie uczestniczenia w tym

naszym dzisiejszym spotkaniu. Cóż to za regionalny wymiar tego dialogu, jeżeli jeden dżentelmen w Warszawie mówi nie, nie siadamy do tego stołu. Pracodawcy, wojewoda, marszałek mają szczebel decyzyjny w regionie. Nie ma żadnych struktur hierarchicznych, jesteśmy związkiem należącym do Pracodawców Rzeczypospolitej, ale szanowany ogromnie przeze mnie Pan prezydent Malinowski, nie może mi wydać polecenia, żebym nie uczestniczył w takim czy innym gremium. Jest to też zagrożenie dla dialogu regionalnego, jeżeli – tak jak mówię – o sprawach w regionie ważnych, będą decydować koledzy z centrali w Warszawie. Jestem przekonany, że jak my się spotkamy na najbliższym posiedzeniu prezydium Wojewódzkich Komisji Dialogu, to szefowie tych trzech związków na chwilę spuszcza głowę, będzie im głupio. Bo my się świetnie na tym poziomie regionalnym dogadujemy, natomiast to wszystko, jak się okazuje, nie ma znaczenia, jeżeli będzie karność wykonywania jakichś tam poleceń z góry. Tyle takich uwag.

Dr Aldona Wiktorska-Święcka: Chciałabym przybliżyć w tym miejscu model dialogu społecznego, który obowiązuje na szczeblu Unii Europejskiej. Zasada konsultacji i włączania różnych grup interesariuszy do procesu decyzyjnego jest elementem obowiązującej polityki publicznej. Jako ciało dialogowe należy wymienić Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który uwzględnia następujące grupy sektorowe: oto pracodawcy mają swoją grupę, następ-

nie pracobiorcy i inni partnerzy społeczni. Nie tylko organizacje pozarządowe, nie tylko izby gospodarcze, ale także środowiska naukowe są uczestnikami tego dialogu. Z formalnego punktu widzenia nie stoi nic na przeszkodzie, abyśmy taki model dialogu próbowali realizować w Polsce, państwie członkowskim Unii Europejskiej. Jednym z powodów, dla których nadal jest to niemożliwe, jest – być może – brak ugruntowanej świadomości obywatelskiej. Nie wprowadziliśmy po 1989 roku systemu edukowania obywatela. Nie chcę użyć tu sformułowania *edukacja obywatelska*, bo jest ona najczęściej bardzo wąsko rozumiana jako przedmiot nauczania w szkole. Edukacja obywatelska jest niezbędnym elementem systemu demokratycznego. Warto tu wspomnieć model niemiecki, który najlepiej pokazuje przejście systemu z totalitarnego do demokratycznego, jaki nastąpił dwukrotnie w ostatnich kilku dekadach – po 1945 i 1989 r. Rok 1945 to moment rozpoczęcia negocjacji z aliantami, które polegały m.in. na uzgodnieniu warunków odbudowy gospodarki zachodnich stref w ramach tzw. Planu Marshalla, który był jednak uzależniony od przyjęcia przez Niemców zgody na zmianę systemu szkolnictwa w Niemczech. Wprowadzona wówczas reedukacja była i do dzisiaj pozostaje kontrowersyjna, niemniej zapoczątkowała ona proces demokratyzacji i kształtowania kultury demokratycznej Niemiec. Mam świadomość tego, że w Polsce odgórna reedukacja nie sprawdziłaby się w 1989 roku, ale pozostaje

faktem, że dwadzieścia lat po ustanowieniu systemu demokratycznego demokratów nie kształcimy. A przecież oni nie biorą się z kapelusza i nie spadają z nieba, ich trzeba kształtować. Jaki to ma związek z relacjami pracowniczymi? Bardzo silnym elementem kształcenia obywatelskiego w krajach Europy Zachodniej jest system kształcenia ustawicznego pracowników, a silnym podmiotem oferującym usługi rynkowe w zakresie kształcenia obywatelskiego są np. związki pracodawców i związki zawodowe. Oto elementem kształcenia specjalistycznego każdego pracownika są np. kursy z demokracji, w tym odpowiedzialności, czyli to, o czym my tu rozmawiamy. Już nie będę wchodzić w szczegóły, chociaż z pewnością byłoby interesujące dla Państwa przybliżenie praktyki zarządzania, np. niemiecki model partycypacji pracowników przedsiębiorstwa, partycypacja w zyskach, tzw. prawo do współdecydowania, współstanowienia. Taki model ustawowych rozwiązań, który jest przyjmowany po 1945 roku, w tej chwili jest również ważny dla Polski, ponieważ nie dotyczy już tylko i wyłącznie modelu narodowego Niemiec, lecz staje się powoli elementem wspólnotowym funkcjonującym w Unii Europejskiej.

Dr Jarosław Kulbat: Pozwólcie Państwu na kilka uwag czy spostrzeżeń. Bardzo mi się te głosy podobały. Nawiązując do tego argumentu o znaczeniu nauki, które sformułowała Pani doktor, ja się w pełni pod tym podpisuję, ale jednocześnie mam takie przekonanie, że, za sprawą pewnej specy-

fiki dążenia do poznania rzeczywistości dla akademików ważniejsze są raczej takie ogólne tendencje, natomiast dla praktyków kluczowym jest możliwość wykorzystania tych modeli w życiu. I na marginesie tych uwag, które Państwo sformułowaliście, na dwie kwestie chciałbym zwrócić uwagę w sposób szczególny. Przede wszystkim coś, co w kontekście marketingowym nazywa się regułą łańcucha. W przypadku systemu powiązań pomiędzy elementami, np. stronami dialogu, można oczekiwać, że sprawność tego systemu relacji będzie odzwierciedlać najsłabsze powiązanie w tym zbiorze relacji. Państwa przykłady, które się pojawiały w dyskusji, doskonale to zjawisko ilustrują, np. gdy nawiązujecie Państwo do nieodpowiedzialności pracowników albo do niewłaściwej postawy władz (niezależnie od jej szczebla). Każda ze stron jest zdolna zbojkotować ten proces komunikacji. Pojawia się więc idea, żeby przewodniczenie WKDS, które opiera się na logice dialogu społecznego, było sztafetowe. Zaważcie Państwo, że tego rodzaju rozwiązanie sprawi, iż w tym dialogu pojawia się element rywalizacji, która wcale nie musi być zła. Boimy się rywalizacji dlatego, że może doprowadzić do konfliktu społecznego. Tak się jednak nie stanie, jeśli mimo że strony dążą do tego samego celu, robią to zgodnie z akceptowanymi powszechnie regułami, których przestrzegania pilnuje powołane do tego ciało. Tak jest w sporcie. I kolejny wątek, na który chciałbym zwrócić uwagę. Konflikty, z którymi spotykają

się pracodawcy, powstają konflikty na tle płacowym. Zgadzam się z tym, że wiele z tych konfliktów ma taki charakter. W psychologii często szukamy innych przyczyn konfliktu niż konflikty interesów – konflikt płacowy zwykle utożsamiamy z konfliktem interesów. To jest jeden z wariantów konfliktu, inne to konflikty tożsamościowe. Dochodzi do nich pomiędzy przedstawicielami różnych grup społecznych, np. pracodawców i pracobiorców. Konflikt tożsamościowy może przyjąć postać konfliktu płacowego, ale kluczowe znaczenie ma tutaj zaspokajanie potrzeb związanych z samooceną przedstawicieli grup: wynagrodzenie może mieć mniejsze znaczenie niż pokonanie przeciwnika.

Przyczyn konfliktów jest znacznie więcej. Zwracam na to uwagę przede wszystkim dlatego, że dość ogólna koncepcja *governance* w praktyce przyjmuje postać strategicznego *governance*, np. w wyniku dostosowania metody dialogu do specyfiki konfliktu społecznego. Dobrego przykładu *strategicznego governance* dostarczył Pan, który opowiadał o proteście w Ożarowie. Można by się zastanawiać, jakie były powody wybrania takiej, a nie innej metody oddziaływania na protestujących. Dialog przyjmuje pewne konkretne formy, które musimy dostosować do specyfiki stron, które są w konflikt uwikłane. O co tak naprawdę chodzi protestującym? Co to są za ludzie? Czy w sensie osobowościowym są zdolni przeciwstawić się (swoim zachowaniem lub decyzją) pracownikom, których

reprezentują w negocjacjach? Są to kwestie niezwykle istotne, fundamentalne dla skuteczności dialogu. Jeżeli któryś ze wspomnianych, psychologicznych lub społecznych aspektów dialogu zawodzi, szanse na skuteczny dialog gwałtownie maleją. Taki nieskuteczny dialog może się stać raczej źródłem frustracji albo rozczarowania niż czegoś konstruktywnego.

Dr Aldona Wiktorska-Świąćka: Pozwólcie Państwo na jeszcze jeden wątek, który mi się nasunął w nawiązaniu do konfliktu i rywalizacji. Odniosę się tutaj do badań, które przeprowadził po raz pierwszy w połowie lat 80. Geert Hofstede, światowej sławy holenderski badacz kultur, w tym kultur ekonomicznych, który zafascynowany nowymi zjawiskami na fali pierwszej globalizacji, zaczął badać relacje pracownicze w obrębie pracowników IBM. Do dzisiaj badania są prowadzone przez zespół badawczy Profesora Hofstede po to, żeby się zastanowić dlaczego w relacjach złożonych, w jakich funkcjonują globalne koncerny, zatrudnia się coraz bardziej zróżnicowane zespoły pracownice, i to pod każdym względem (nie tylko orientacja na płęć, ale również orientacja na reprezentantów poszczególnych, szeroko rozumianych kultur). Dlaczego mówię o tych badaniach? Ponieważ mówimy o postulatach dotyczących budowania kultury współpracy, budowania kultury dialogu, pokazując jednocześnie przez pryzmat tych badań, że oto Polska wykształciła taki szczególny typ kultury narodowej, w której

słowa *współpraca* i *partycypacja*, *deliberacja*, *dialog*, nie mieszczą się w kanonie pożądaných wartości. Naturalnymi wskaźnikami kultury polskiej są rywalizacja, wysoki dystans władzy, dominujące elementy wskazujące na preferencję męskich cech oraz stosunkowo wysoki stopień unikania niepewności. No i teraz pojawia się pytanie z jednej strony filozoficzne, z drugiej zaś chyba bardziej pragmatyczne. Przed jego zadaniem chciałabym jeszcze zwrócić Państwa uwagę na wskaźniki efektywności rozwoju regionalnego, myślę chociażby o badaniach przeprowadzonych przez globalny koncern Ernst&Young, gdzie na 154 regiony Dolny Śląsk zajmuje 136 pozycję, na szczycie znajdują się regiony o tzw. *wysokiej kulturze współpracy*, czyli np. holenderskie i skandynawskie. Pojawiają się również regiony francuskie i niemieckie, a niżej rankingowane, umieszczone w rankingu są regiony właśnie orientujące się na rywalizację, konflikt, atomizujące jednostki i instytucje. Zatem pojawia się pytanie, czy chcemy utrwalać taką kulturę narodową, która jednocześnie nas skazuje na niższe pozycje pod względem konkurencyjności, czy może chcemy stymulować zmianę kultury. Osobiście uważam, że kulturę możemy kształtować. W jaki sposób? Oczywiście przez rozwiązania instytucjonalne i tutaj się znowu odniosę do wystąpienia Pana Przewodniczącego, który mówił o wąskości dotychczasowych rozwiązań, w tym ustawie o dialogu społecznym, która nie odpowiada rzeczywistości. Obecnie kon-

sultowana jest również Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego w Polsce. Dokument bardzo ważny, bardzo potrzebny, ale tak naprawdę utrwalający dotychczasowy system. Jest to bardzo ciekawy, uwzględniający założenia koncepcji *governance*, dokument. Zła wiadomość jest zaś taka, że koncepcja ta pozostaje w nim na poziomie zapisów ogólnych. Jedną z pierwszych moich rekomendacji jest więc rzeczywista zmiana jakości władzy politycznej w Polsce. Nie mówię tutaj o rewolucji, nie mówię też o zmianie instytucji, ludzi, mówię o zmianie jakościowej oznaczającej to, że zwiększymy świadomość obywatelską.

Dr Jarosław Kulbat: Drodzy Państwo, przyjmując perspektywę psychologiczną, jestem pesymistą, jeżeli chodzi o przyszłość. Mogę sobie wyobrazić pewne oddziaływania, które miałyby na celu zmianę nastawienia uczestników tego rodzaju debat, np. działania polegające uświadamianiu stronom konfliktów, co mogą zyskać na dialogu. Można wytłumaczyć robotnikom, na czym polega przewaga dialogu nad konfliktem społecznym, ale trzeba przy tym odwołać się do innej retoryki: innego języka czy argumentów. O wizjach dialogu społecznego na takich ekskluzywnych spotkaniach jak nasze mówi się w inny, specyficzny dla uczestników dyskusji sposób.

Zapytam retorycznie: Jeżeli jestem osobą konfliktową i dzięki temu potrafię osiągać swoje cele, to jak mnie przekonać, żebym przestał być konfliktowy? Jeżeli konflikt społeczny jest skutecznym środkiem osią-

gania celu, to jak przekonać kogoś, żeby z konfliktu zrezygnował? Kluczowe znaczenie ma więc promowanie dialogu z użyciem mocnych argumentów. Chciałem, żeby się pojawił w tych naszych rozważaniach wątek instytucjonalnej promocji pewnych rozwiązań ważnych dla dialogu. Jest to rola mediów. Mediów, które pokazują uczestnikom życia politycznego, w jaki sposób załatwia się sprawy.

Zgadzam się z tym, że rewolucja, która „rozlewa się” po Afryce czy Europie, to jest rewolucja w dużej mierze zapoczątkowana doniesieniami medialnymi, które demonstrują, w jaki sposób na drodze rewolucyjnej można osiągnąć cel. Nie dziwi nas, że media pokazują konflikt społeczny, z perspektywy psychologicznej, konflikt jest bowiem niezwykle atrakcyjny pod względem medialnym: to się naprawdę dzieje, to są emocje, to są mocne słowa, to są demonstracje. Wystarczy stanąć i filmować, nic nie trzeba zrobić. Konflikt się sprzedaje, bo ludzie się konfliktem interesują, stąd tyle tych konfliktów można obserwować w mediach. Jeżeli przedstawiciele grup interesów, na przykład związkowcy albo pracodawcy, widzą w mediach postawę polityków, to mają przed sobą wzorce, z których mogą czerpać. Bo przy braku edukacji obywatelskiej, przy braku argumentów, które by przemawiały za tym, że dialog jest lepszy od konfrontacji, jedynym źródłem informacji o sposobie osiągania celów pozostają media. Ludzie widzą konflikt czy gwałtowny protest, a potem jego rozstrzy-

gnięcie zgodne z oczekiwaniami protestujących. To gotowa metoda osiągania celu. Dlaczego ludzie mieliby ryzykować swoje interesy, zwracając się ku dialogowi, w tej czy innej postaci?

Alojzy Drewniak – WKDS Opole:

Jestem wiceprzewodniczącym Komisji Dialogu Społecznego z ramienia pracodawców, ale równocześnie w swoim życiu miałem, tzn. mam długoletnią przygodę jako samorządowiec, więc z tych dwóch pozycji, pozwolą Państwo, przedstawię kilka uwag: najpierw odnośnie tego modelu i dramatycznego pytania, jak go zmienić? Ja może posłużę się tu bardziej uproszczonym modelem niż Pan profesor. Poprzez sektor publiczny będę rozumiał polityków, rynek, biznes, a sektor obywatelski społeczeństwo. I model jak model, „bardzo ładnie” jest na nim pokazane, że występuje równowaga pomiędzy wszystkimi partnerami. Pani doktor powiedziała, że tak nie jest, i rzeczywiście tu jest główny problem. Mierna pozycja polityków. Oni ograniczają, mają przede wszystkim w swoich rękach możliwość tworzenia prawa. A poprzez prawo (głównie poprzez stanowione przez nich kolejne ograniczenia) wpływają oni zarówno na biznes, rynek, jak i na sektor obywatelski - ustawy po prostu budują taką czy inną sferę życia. I problem polega na tym, że ta ingerencja właśnie, jeśli chodzi o rynek, jest nadmierna. Instytucja, którą Pan reprezentuje, co roku publikuje katalog pt. *Czarna Księga Barrier* – zwłaszcza prawnych – które ograniczają biznes czy rynek.

Nie wiem, czy ktoś analizuje wszelkiego rodzaju ustawy pod względem społecznym, jak one funkcjonują w danych obszarach życia. Jakość tworzonego prawa jest rzeczywiście jednym z głównych problemów. Jak to zmienić? Wydawałoby się najprościej, zmniejszyć znaczenie tego sektora, czyli polityków. Czy w wyniku wyborów, pewnie tak, innej możliwości w systemie demokratycznym nie ma, ale również to, co tu padało, tzn. dzięki jakby edukacji innych stron tego trójkąta. I tu apelowałbym, bo to są dość rzadkie przypadki, aby nawiązywały się bezpośrednio, wzajemne relacje pomiędzy rynkiem czy biznesem a społeczeństwem. To jest też jakby droga, która potrafi zmienić panujące obecnie relacje. Główna nadzieja w tym, żeby sektor obywatelski albo społeczeństwo brało sprawy w swoje ręce. I tak na szczęście powoli, bo powoli zaczyna się to dziać, zwłaszcza na najniższych szczeblach. Mówię tu o samorządzie w gminach czy nawet w wielkich miastach, mamy mniejsze jednostki pomocnicze, które pewne obszary życia społecznego biorą w swoje ręce i usiłują mieć na nie znaczący wpływ. Czy mamy czas na tego typu zmiany? Pan na wstępie powiedział, że trzeba oczekiwać, że to wszystko wymaga czasu. Właśnie problem polega na tym, że tego czasu zbyt wiele nie mamy i że pewne procesy powinny się toczyć zdecydowanie bardziej dynamicznie. Albowiem tak funkcjonujący system, o którym tu mówimy, przy takiej nierównowadze, do niczego dobrego nie doprowadzi. I tu padały

już głosy o *de facto* potrzebnej rewolucji, bo istotne zmiany do tego muszą się sprowadzać. Jak do tego doprowadzić? Poprzez kartkę wyborczą? Aby kartka wyborcza zafunkcjonowała, musi być świadomość rzeczywistego wyboru, a przede wszystkim muszą być jakby alternatywne propozycje tejże władzy, z czym na scenie politycznej aktualnie nie jest najlepiej. To jedna grupa uwag dotycząca ogólnie modelu. Z praktyki naszego WKDS w istniejących warunkach prawnych, o których tu Państwo mówili, i rzeczywiście na poziomie regionalnym uprawnień nie mamy prawie żadnych, mimo wszystko staramy się, wypełniając tę swoją funkcję, poszerzać jakby nasz zakres działania; w Opolu już od kilku lat organizacje pozarządowe są uczestnikami dialogu społecznego na poziomie WKDS. Oczywiście nie mają one statusu formalnego członka, bo na to ustawy nie pozwalają, ale nie ma przeciwwskazań żeby do pewnych spraw czy do pewnych tematów zapraszać te instytucje i prosić o zdanie i opinie, co robimy od pewnego czasu. No i też w Opolu jest taki przypadek akurat, że przedstawiciel prezydenta miasta jest w Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego. Ponadto walczyliśmy bardzo długo o to, aby aktywny udział i punkt ciężkości w pracach WKDS zechciał przejąć samorząd województwa. W końcu udało się do tego przekonać władze samorządowe. Należy podkreślić, mili Państwo, że samorząd województwa jest rzeczywistym gospodarzem tego terenu i on powinien nas dokładnie

zapoznawać z możliwościami finansowymi regionu. Dlaczegoż by w ramach WKDS nie dyskutować bardzo poważnie o budżecie województwa, tak jak się dzieje na szczeblu regionalnym? Takich uprawnień niestety nie mamy. Nie mamy, a szkoda, bo przecież bardzo wiele dobrego moglibyśmy w tej materii zrobić. Tyle z naszej praktyki opolskiej. Dziękuję bardzo.

Piotr Wrzecionarz: Ja przepraszam bardzo, że po raz drugi zabieram głos, ale podobnie jak w pierwszym swoim wystąpieniu apelowałem o to, żeby pojawiła się na Dolnym Śląsku społeczna odpowiedzialność pracowników, tak teraz mam kolejne wnioski i przemyślenia wynikające z tych naszych wrocławskich. Proszę Państwa, w czasach komunizmu Wrocław był miastem pokoju. Fajne hasło, które pamiętam z dzieciństwa, potem w latach 90. Wrocław był miastem współpracy. Proszę Państwa, myśmy odnieśli gigantyczny sukces, bo we Wrocławiu wszyscy świetnie współpracowali, efekty mamy do dzisiaj, kwitujące miasto. Naprawdę wszyscy nam zazdroszczą, a więc istnieje możliwość współpracy dla dobra wspólnego, czyli modele istnieją i stąd właśnie od nas z dzisiejszego spotkania powinien jakiś tego typu apel wypłynąć, żebyśmy po prostu Dolny Śląsk zrobili regionem współpracy. Takie hasło spróbujemy na Dolnym Śląsku przyjąć *region współpracy*. Tendencja, jak Państwo widzą, jest odwrotna w ciągu tych dwudziestu lat we Wrocławiu i wszędzie te konflikty narastają, zaczynamy się dzielić. Frakcje, opcje, koledzy z podwórka

zaczynają walczyć ze sobą... Pan mówił o roli mediów, to jest prawdą, gdy parę dni temu udzielałem jakiegoś wywiadu, dziennikarz namawiał mnie abym wypowiadała się ostro, bo jak mi powiedział wprost – im bardziej „krwawa gazeta” tym lepiej się sprzedaje. Powiedziałem mu: Proszę Pana, nie mam ochoty mówić w ten sposób, ja tak nie mówię w ogóle, ja mówię o współpracy, ale on na to: wie Pan, to nie da rady, mój naczelny mi tego nie wybaczy. To musi być krwawe. I w usta innej osoby wsadził krwawe słowa w stosunku do mnie. Zatem rola, może apel do tych naszych mediów, niech może część gazety będzie „krwawa”, ale też niech będzie część poświęcona pozytywnej współpracy. No bo, czym jest karmione to społeczeństwo? Krwawymi jatkami, nakręca się to przede wszystkim, opisując świat polityki, każdy pretekst jest dobry, każda awantura o podwórko, o ławkę, o wszystko. Jest pora żeby to pokazywać, nagłaśniać. Zróbmy zatem jakąś jedną stronę pokazującą pozytywne modele współpracy, żeby ci, którzy chcą pracować u podstaw, mieli tam chociaż te 10% tych pozytywnych aspektów. I w ten sposób powolutku, krok za krokiem, zbudujemy ten Dolny Śląsk jako region współpracy. I wtedy przejdziemy ten etap takiej wojny, rosnącej w tej chwili wszędzie. I przejdziemy do tych regionów zorganizowanych, co widać proszę Państwa w korporacjach na świecie. Ja widzę, jak delikatni są szefowie koncernów w stosunku do swoich podwładnych i pracowników. To jest taka ostrożność, jakiej tutaj nie widać.

Ta współpraca w tych dobrze funkcjonujących firmach jest idealna. Nawet jak opisują te firmy światowe, jak oni dbają o swoich pracowników itd. Wszystko to jest oparte na współpracy. Trudno sobie wyobrazić, żeby Dolny Śląsk był takim regionem totalnej współpracy. Ale można wybrać sobie obszary (np. innowacyjność, gospodarka), co do których ustalimy, że są „poza wojną”. Wojna może dotyczyć strojów, ubrań, ale nie spraw zasadniczych. Jeżeli zaczniemy współpracować w jakimś jednym, drugim, trzecim, w trzech obszarach, to później powoli kultura współpracy powinna się po prostu rozwinąć. Ponieważ ja jestem w tej Komisji ds. Kobiet, to od razu zaapeluję: wykorzystajmy do tego kobiety. Dlatego że kobiety potrafią współpracować znakomicie, zwłaszcza gdy są w zespołach mieszanych. Możliwe, że za dużo było tego pierwiastka męskiego i stąd ta agresja tak w Polsce urosła, a w konsekwencji doprowadziło do tego, że nie mamy tutaj na sali większości. Mniejszość się spotkała i coś sobie opowiada. Wystawmy więc może trochę kobiet, może w polityce czy gdzie indziej, próbujmy namówić je do tego, żeby podjęły to hasło. Żeby czuły się takie kobiece. Można też wyobrazić sobie odpytywanie tych nieszczęsnych polityków, którzy będą startowali w najbliższych wyborach. Proszę bardzo, powiedz nam, co będziesz proponował dla współpracy, nie dla wojny totalnej z drugą stroną, bo to znamy, to dwadzieścia lat już trwa. Inni walczą z innymi, ale to jest ten sam model, jak gdyby „współpracy”.

Zapytajmy natomiast, co chcesz zrobić dla naszej współpracy, by nam wszystkim było po prostu lepiej. Dziękuję.

Andrzej Kalisz: Od kilku lat aktywnie uczestniczę w pracach Dolnośląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, reprezentując w niej środowisko pracodawców.

Mam wrażenie, że w naszej dyskusji zbyt wiele uwagi przywiązujemy do rozwiązań modelowych i problemów w skali makro. Interesuje nas wielka polityka, Sejm, Rząd, Komisja Trójstronna. Tymczasem ustawodawca nie dał nam wiele narzędzi umożliwiających wywieranie poprzez WKDS realnego wpływu na życie społeczno-gospodarcze w skali kraju.

Myszę, że naszą aktywność i nasze ambicje winniśmy skierować na szczebel regionalny. Tutaj bowiem mamy szanse podnieść jakość i skuteczność dialogu społecznego. Winniśmy zatem precyzyjnie diagnozować sytuacje w województwie i podejmować próby rozwiązywania rzeczywistych problemów.

Wydaje się, że jedną z przyczyn ograniczonej skuteczności WKDS jest jego, określony w Ustawie, skład. Wyraźnie brakuje w naszym gronie przedstawicieli środowisk pozarządowych. Zdaję sobie sprawę, że problemem jest ustalenie ich reprezentatywnego przedstawicielstwa. Niemniej nieobecność czwartego sektora wpływa negatywnie na jakość pracy WKDS.

W przypadku Dolnośląskiej Komisji brakuje mi w jej składzie stałego przedsta-

wicielstwa miasta Wrocławia. Miasto ma ogromny wpływ na cały region. Samo kreuje wiele problemów i wiele problemów nie sposób rozwiązać bez jego udziału.

Przewodniczącym WKDS mocą Ustawy jest wojewoda. Podczas mojej kilkuletniej pracy w Komisji współpracowałem z pięcioma wojewodami. Miałem okazję obserwować przykłady bardzo poważnego traktowania partnerów społecznych i doskonałej z nimi współpracy. Niestety byłem także świadkiem kompletnego niezrozumienia roli Komisji czy wręcz lekceważenia dialogu społecznego. Jakość pracy WKDS i skuteczność jej działania zależy zbyt mocno od jednej osoby – jej przewodniczącego. Warto zastanowić się nad postulatem rotacyjnego przewodniczenia Komisji przez poszczególnych reprezentantów stron dialogu. W moim przekonaniu wprowadzenie okresów kolejnych „prezydencji” zwiększyłyby efektywność pracy Komisji.

Ważnym warunkiem skutecznego dialogu na szczeblu regionalnym jest niezależność partnerów tego dialogu. Nie ma dzisiaj z nami przedstawicieli związków zawodowych. Wiemy, że nie jest to decyzja struktur regionalnych. To błędne postanowienie zapadło w krajowych centralach związkowych.

Jeżeli o sprawach ważnych dla regionu decydować będzie „Warszawa” przenosząc nieodpowiednie doświadczenia z Komisji Trójstronnej, dialog będzie zagrożony.

Nawiązując do wypowiedzi kolegi z Opolą, przyznam, że nie jestem aż takim opty-

mistą, jeżeli chodzi o aktywność sektora obywatelskiego. W moim przekonaniu mamy zjawisko wręcz odwrotne. Przykładem może być chociażby systematycznie malejąca frekwencja wyborcza zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i samorządowych. Całkowitym dramatem są wybory do rad osiedli, gdzie frekwencja kształtuje się na poziomie 2 – 3% mieszkańców.

Problemem staje się także polityzacja samorządów. Zbyt często radnym zależy na prezentacji ich politycznych poglądów i pozycji, mniej zaś na rozwiązywaniu rzeczywistych problemów mieszkańców miasta czy gminy.

Powodów do satysfakcji nie daje także liczebność podmiotów pozostających w strukturach związków pracodawców czy zmniejszający się poziom uzwiązkowienia pracowników. To także dowód malejącej aktywności obywatelskiej i wzrastającej niechęci do formalnych struktur. Jeżeli nie potrafimy przekonać do potrzeby większej aktywności społecznej, to obawiam się, że coraz częściej będziemy się spotykać w takich elitarnych gronach i budować coraz bardziej wysublimowane, ale oderwane od rzeczywistości, modele społecznego dialogu.

Bożena Skibicka: Szanowni Państwo, reprezentuję małe i średnie przedsiębiorstwa, w swojej wypowiedzi chcę podkreślić rolę takich przedsiębiorstw w naszej gospodarce. Zacznę od pewnej historii w moim życiu – otóż jakiś czas temu, jeszcze w czasach Polski Ludowej, byłem na stażu na uniwer-

sytecie w Tsukubie w Japonii. Mój mentor, gdy dyskutowaliśmy o sytuacji Polski w tamtych czasach, i naszym uzależnieniu od ówczesnego Związku Radzieckiego powiedział do mnie tak: Bożena, dlaczego wy z nimi nie walczyście ekonomią, innowacyjnością, tym czym myśmy wygrali ze Stanami Zjednoczonymi? Dlaczego walczyście z nimi politycznie? Przecież gdybyście byli bardziej innowacyjni, mieli mnóstwo pomysłów, byli bogatsi, to nie musielibyście z nimi politycznie walczyć. Oczywiście historia rozstrzygnęła ten spór inaczej i pozytywnie dla nas, ale od tamtych czasów pamiętam, że w gospodarce wygrywają ci, co są innowacyjni. Uważam, że jeżeli mówimy o rozwoju Dolnego Śląska, to powinniśmy bardzo mocny nacisk położyć na innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Wcześniej była mowa o ilości podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w regionie, większość z nich to są małe i średnie przedsiębiorstwa. Z dostępnych zaś badań wynika, że w małych i średnich przedsiębiorstwach jest bardzo duży niewykorzystany potencjał efektywności, który może wyzwolony dzięki podniesieniu jakości zarządzania. Autorytety naukowe twierdzą, że kolejna rewolucja wydajności pracy może się wziąć z profesjonalnego, masowego wykorzystania profesjonalnych narzędzi informatycznych w zarządzaniu. Powinniśmy szeroko o tym mówić i zwracać na ten aspekt uwagę, bo znowu z dostępnych badań wynika, że mali przedsiębiorcy nie są tego świadomi. Podniesienie jakości za-

rzadzania, dzięki wykorzystaniu profesjonalnych narzędzi informatycznych pozwoli zwiększyć efektywność pracy, a w efekcie dać czas, pieniądze i możliwości, żeby te małe przedsiębiorstwa stały się bardziej innowacyjne. Wydaje mi się, że za mało się na ten temat mówi, za mało się pokazuje pozytywnych przykładów. Również u nas, na Dolnym Śląsku, kładziemy za mały nacisk na pokazywanie przedsiębiorcom, gdzie mają szukać możliwości zwiększenia efektywności.

Drugi aspekt, na który chciałabym zwrócić uwagę jest taki, że wyzwolenie innowacyjności sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw wymaga dostępu do wykształconych specjalistów będących pracownikami „wiedzy” dysponującymi e-umiejętnościami. Można to osiągnąć dzięki stworzeniu odpowiednich, nowoczesnych programów nauczania, a także jednolitego systemu zarządzania kwalifikacjami i aktualną informacją o potrzebach rynku pracy dostępną dla wszystkich zainteresowanych. W związku z tym apel do uniwersytetów, wyższych uczelni o to, aby uczyły takich ludzi, którzy będą opuszczać ich mury jako nowocześni pracownicy, z wszystkimi umiejętnościami funkcjonowania w nowoczesnej gospodarce, w nowoczesnym przedsiębiorstwie, żeby przedsiębiorcy mogli czerpać z tej kadry i żeby ta kadra była innowacyjna i konkurencyjna. Dziękuję bardzo.

Alojzy Drewniak: Jeśli można to jeszcze króciutko, dwa zdania dotyczące jednej z wcześniejszych wypowiedzi. Oczywiście

w Opolu czy w opolskim nie jest sytuacja idealna, nie mamy wspaniałego społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast kierunek myślenia i sposób działania powinien się zmienić również od samej góry, chodzi o to, aby właśnie góra zdecydowała się częściowo podzielić władzę, zadaniami oraz pieniędzmi. Pani wspomniała, że organizacje pozarządowe są bardzo biedne. Muszą one uzyskać wsparcie finansowe od państwa, tak aby mogły skuteczniej edukować społeczeństwo. To jest ta najszybsza chyba droga, ale żeby tak się stało, to ktoś z góry musi troszeczkę ustąpić, że tak powiem. Podobnie my walczyliśmy, Pan powiedział wcześniej, że jako regiony Wojewódzkich Komisji nie mamy kompetencji. Pani powiedziała, że wielokrotnie opiniowała już ustawy, które miałyby nam je zwiększyć. Ktoś jednak pilnuje tam u góry, żeby nam żadnych nowych kompetencji nie przekazywać, trzeba więc je po prostu wyrwać i próbować przekazać w dół. Innej drogi moim zdaniem nie ma. Dziękuję.

Katarzyna Jaworska – WKDS Warszawa:

Na Kongres przyjechałam razem z panem Andrzejem Stępniewskim – wiceprzewodniczącym WKDS. Krótko chciałabym się odnieść do wątku dobrych praktyk we współpracy pomiędzy sektorem społecznym a administracją publiczną. Moim zdaniem jest wiele pozytywnych oznak w tym zakresie. Przykładami są Związek Pracodawców Warszawy i Mazowsza oraz wojewoda mazowieckiego, którzy w tym roku rozpoczęli 1,5 roczny projekt pt. „Akade-

mia rozwoju i współpracy WKDS”. Jest to projekt finansowany z Unii Europejskiej i kierowany *de facto* do wszystkich WKDS w Polsce. Ścisłe partnerstwo obejmuje trzy regiony (mazowiecki, kujawsko-pomorski oraz świętokrzyski), ale zawiera również komponent ogólnopolski. Pomimo ustawowych możliwości, potencjał instytucji dialogu społecznego w naszym kraju nie jest w pełni wykorzystywany. Problem ten dotyczy również WKDS. Na taki stan składa się wiele czynników. Część owych przyczyn ma charakter systemowy i wymaga zmiany ram prawnych działania WKDS, ale część można wyeliminować dzięki profesjonalizacji i rozszerzeniu wachlarza działań podejmowanych przez Komisje w ramach posiadanych uprawnień. Działania projektu są zorientowane właśnie na ten typ aktywności. Korzystając z obecności na sali przedstawicieli innych WKDS chciałabym powiedzieć, że opracowując założenia projektu, postawiliśmy sobie ambitny cel – zmniejszyć, a nawet zniwelować te deficyty, o których Państwo tu dzisiaj mówili. Np. zamierzamy zainteresować media tematyką dialogu społecznego i WKDS – projekt zakłada dużą kampanię promującą WKDS. Zakładamy również zwiększanie i podniesienie efektywności współpracy WKDS z instytucjami mającymi wpływ na społeczno-gospodarczy rozwój regionu. Chodzi nam o budowanie lepszych, silniejszych sieci powiązań pomiędzy instytucjami, które na co dzień mogłyby wywierać większy wpływ na ośrodki decyzyjne w regionie.

Niezbędne staje się zatem podjęcie działań zmierzających do wzmocnienia współpracy WKDS z samorządem i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za kształtowanie polityk regionalnych, wypracowanie mechanizmów współpracy i wymiany informacji. Zamierzamy w ten sposób pokazywać – stosując dobre praktyki – co sami możemy zrobić, nie czekając na zmiany systemowe. Na pierwszym etapie projektu przygotowaliśmy już np. wizualizację WKDS (m. in. na potrzeby promocji Komisji). Zamierzamy się dzielić naszymi produktami z pozostałymi WKDS. Serdecznie zapraszam do odwiedzenia zakładki WKDS („Dialog społeczny”) na stronie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie. Umieściliśmy tu szczegółowe informacje o projekcie. Jednocześnie zapraszam do współpracy. W projekcie realizujemy dziesięć dużych zadań, do września przyszłego roku.

Ewa Karpińska-Bryke: Chciałabym zauważyć, nawiązując do Pana wypowiedzi, że uśpienie naszego społeczeństwa w odniesieniu do dobra wspólnego wydaje mi się pozorne. Rzeczywiście wszystkie statystyki mówiące o przynależności do organizacji pozarządowych wskazują, że jest ona bardzo niska. Proszę jednak zwrócić uwagę, że życie przenosi się do internetu. Dzisiaj w internecie ludzie bardzo szybko organizują się wokół ważnych dla siebie spraw. Są np. grupy oszukane przez dewelopera, które próbują się zorganizować i w ten sposób wyrzucić nacisk, są mamy, które umawiają się na wspólny protest na wrocławskim

rynku, dlatego że podróżowały przedszkola, na Facebook’u Wrocławianie domagają się większej ilości pojemników do sortowania odpadów itd. W internecie można zasięgnąć opinii osób pozostałych na wszelkie tematy, przeczytać opinie, ale też kształtować opinie innych. Nadchodzi pokolenie Y, ludzie, którzy spędzają bardzo dużo czasu w internecie, tam wypowiadają swoje opinie, tam się organizują, tam spędzają wolny czas, oglądają filmy, słuchają muzyki, publikują poezję, spotykają się ze znajomymi. Powinniśmy zadbać, abyśmy mieli kontakt z tym środowiskiem. W jaki sposób? Pewnie gdyby teraz nasz panel transmitowany był przez internet, moglibyśmy on-line skomunikować z tymi, którzy są w sieci. Zapewne wzbogaciłoby to nasz dialog tutaj. Zaproszenie na wirtualne spotkanie mogłoby otrzymać wielokrotnie więcej osób. Nawiązując do ostatnich konsultacji na temat strategii innowacji Dolnego Śląska, wydaje się, że należy jak najszybciej pomyśleć o tym, aby dużo szersze grono mogło uczestniczyć w kluczowych dyskusjach i wypowiadać się na temat kluczowych dokumentów.

Katarzyna Jaworska: Po wymienieniu się spostrzeżeniami z Panem Andrzejem Stępniewskim, zorientowałam się, że zapomniałam powiedzieć o bardzo ważnej sprawie. Projekt zakłada powstanie platformy współpracy WKDS, którą udostępniemy wszystkim komisjom, jej celem będzie wymiana doświadczeń, spostrzeżeń, dobrych praktyk, które na pewno już funkcjonują lub które będą funkcjonować w tych in-

stytucjach dialogu społecznego. Myślę, że dzięki tej platformie polepszymy tak naprawdę współpracę pomiędzy samymi instytucjami dialogu społecznego w regionach. To, o czym Pan mówił, np. pokazywanie opinii dotyczących projektu ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i do spraw WKDS. Możemy sobie wyobrazić, że w przyszłości m.in. dzięki takiej platformie, wszystkie szesnaste Komisji WKDS mogłyby wystosować do Trójstronnej Komisji, do przewodniczącego tej Komisji, jedno stanowisko w tej sprawie. Ta platforma ma m.in. umożliwić takie działania. Dziękuję.

Dr Aldona Wiktorska-Świącka: Bardzo wiele wątków Państwo poruszyliście, ja może zacznę od rewolucji, bo rewolucja jest hasłem, które się pojawiło dzisiaj, mniej lub bardziej śmielej, ale jednak słowo *rewolucja* padło. Ostatnio zadałam studentom pytanie, co musiałyby się wydarzyć, żeby rozpoczęły rewolucje? Najpierw cisza, później dziwne miny, bo jak zareagować na takie pytanie, a później właśnie nieśmiało propozycje odpowiedzi. *Wolność osobista, gdyby była zagrożona*, to było pierwsze wskazanie, *gdybym nagle stał się niewolnikiem*, to kolejne łączące się z pierwszym, *gdyby ktoś chciał ograniczyć moje podstawowe prawa obywatelskie*. Właściwie wokół tych trzech wątków toczyła się dyskusja, ale konkluzja była taka: *żeby zrobić rewolucję, to musiałbym mieć z kim*, powiedział jeden Pan. To były zajęcia w języku angielskim, to powiem tylko, co powiedział ten Pan na

zakończenie: *ale moi przyjaciele albo robią shopping, albo having sex*. W związku z tym, właśnie zrobienie rewolucji, czyli zaangażowanie grupy obywateli nawet w szczytnych i ambitnych celach, będzie trudne, bo oni się nie organizują. W latach 80. stwierdzono, badając regiony Włoch Północ – Południe, że na Południu Włoch występuje inny model sektora obywatelskiego – mianowicie sektorem obywatelskim jest tam mafia. No więc we Włoszech mamy mafie, w Polsce – jak czytamy ostatnie wyniki badań prowadzone przez Bank Światowy – jesteśmy w dalszym ciągu w czołówce państw o najwyższym wskaźniku korupcji, i tu jesteśmy konsekwentni. Inny typ wypełnienia przestrzeni publicznej to obywatele w sieci. A ponieważ stwierdzono, że nowy typ obywatelstwa zaistniał, nie mówi się w tej chwili o *citizen* po angielsku, tylko o *netizen*.

Dr Jarosław Kulbat: Chciałbym skomentować tutaj Państwa wypowiedzi, zwracając uwagę na to, że edukacja jest ważna, bez wątplenia. Państwo natomiast wskazujecie w swoich przykładach na znaczenie czegoś innego, mam wrażenie, ale równie ważnego – motywację. Jeśli ludziom zależy na czymś, to są mogą tak długo próbować, aż znajdą rozwiązanie, które pozwoli im osiągnąć cel. W tym sensie znaczenie edukacji jest ogromne, bo edukacja podpowiada, w jaki sposób to można osiągnąć dzięki wykorzystaniu internetu: opis akcji czy mobilizację poparcia. Jest to bardzo interesujący wątek. Myślę, że nowoczesne technologie

komunikacji pozwalające na przekazywanie informacji, ale także pokazywanie pewnych wzorców, wymianę doświadczeń, są bardzo obiecującym pomysłem.

Tamara Gorczycka-Cader – WKDS Wrocław, Zespól Kobiet:

Jestem rzemieślnikiem i podobnie jak Pan Profesor, członkiem Komisji ds. Kobiet. Pan Profesor jest oczywiście znany ogromnie w kręgach kobiet. Z ogromnej kurtuazji możemy się cieszyć. Chciałabym tutaj powiedzieć, nawiązując i do słów Pana Profesora, i do Pani, że ja reprezentuję tych właśnie najmniejszych, czyli te małe firmy, te małe przedsiębiorstwa, i bardzo się cieszę że takie projekty, o których Pani Profesor powiedziała, już istnieją. Ja zaś w dalszym ciągu stwierdzam, że moje koleżanki i moi koledzy, którzy są właścicielami, to przy małej ilości pracowników nie mogą sobie pozwolić, dzięki Bogu, na związki zawodowe. Ale my tak naprawdę, i tutaj mówię też w imieniu nas, kobiet, mamy ogromnie mało materiałów, z których możemy korzystać. Ja, jako pracodawca, jestem bardzo od nie dawna w tym gronie, bo zaledwie od 7 lat. I tak naprawdę to, co wiem do tej pory, tylko i wyłącznie zawdzięczam sobie, natomiast mnóstwo osób jest bardzo wyalienowanych (zamkniętych), nie ma możliwości ze względu też na wiek znaleźć nici porozumienia. Internet, umówmy się, nie jest ich tutaj bardzo mocną stroną. I takie osoby nie mają naprawdę, skąd się o wszystkim dowiedzieć. Uważam, że to powinno być tu rozpowszechnione,

ozn. to, co Pani tu mówiła, ciągle ta mała i średnia przedsiębiorczość jest spychana. I nawet tutaj znowu nawiązuję do edukacji. W tej chwili zaczyna być coraz gorzej, jeśli chodzi o rzemieślników, dlatego że ludzie nie chcą szkolić przyszłych pokoleń, a przecież ileś tam tych procent budżetu właśnie pochodzi od nas – rzemieślników. Dziękuję bardzo.

Zenon Tagowski – Dolnośląski Urząd Marszałkowski:

Nie zabrałbym głosu gdyby nie Pani, która mnie zdopingowała, należąca do pokolenia Y, bo ja już dawno jestem poza tą barierą. Szacuje się, że to 30-latkowie, ci którzy we wczesnym etapie edukacji mieli możliwości korzystania z tej nowoczesnej technologii. I to jest rzeczywiście przełom, to, co się dzieje w internecie biorąc pod uwagę, że ci, co zabierają głos, próbują się skrzyknąć, na kogo zagłosują, np. na swojego dobrego znajomego i pewnego pupila politycznego w internecie Korwina Mikke. Ale to tylko wąskie pokolenie, ci co mają głos w wyborach, a górną granicą jest 30 lat.

Warto się również zastanowić nad koncepcją bezpośredniej demokracji (odwołajmy się do znanej wszystkim postaci i jego hasła *I had a dream* - „miałem marzenie”), być może obywatele powinni mieć prawo do częstszego korzystania z tego instrumentu? Może warto byłoby rozważyć wprowadzenie nowych instrumentów, które umożliwiłyby wpływanie w stopniu silniejszym niż dotychczas na decyzje naszych repre-

zentantów, powiedzmy jakiegoś najniższego szczebla? Nie musi to być konieczne ciało samorządowe. Ale wróćmy do spraw bezpośrednio związanych z dialogiem społecznym. Chciałbym podsumować działalność zespołów Komisji Społecznych w sposób następujący: gdy dyskutujemy nad uchwalonymi już rozporządzeniami jako potencjalni ich wykonawcy, tam dialog jest pozytywny, natomiast gdy zespoły dostają do konsultacji ustawę, która jest przez sejm rozpatrywana, to wszelkie wydane przez zespoły opinie nie mają żadnego wpływu na decyzje ustawodawcy. Na marginesie chciałbym powiedzieć, że dialog społeczny funkcjonuje wśród młodzieży, oceniam go jednak bardzo negatywnie. Rady uczniowskie to ciała które uczą dzieci konformizmu, a parlament młodzieży we Wrocławiu (miałem okazję zetknąć się z jego pracą kilka razy) nie dokonuje żadnych postępów, nie kształtuje postaw demokratycznych wśród młodzieży. Dziękuję.

Dr Jarosław Kulbat: Pozwólcie Państwo na kilka słów podsumowania. Oczywiście pojawiło się bardzo dużo wątków. Nie ma co ukrywać, że nasza wizja tej dyskusji była nieco inna, ale bardzo się cieszę, że przebiegła ona w tym kierunku. Państwo zwracali uwagę na specyfikę instytucjonalną dialogu, koncentrując się na funkcjonowaniu instytucji, które są za dialog odpowiedzialne, ograniczeniach prawnych, którym ten dialog podlega. Nie mam też wątpliwości, że kwestie związane z edukacją obywatelską, z budowaniem świadomości tego, czym

dialog jest, jakie jest jego znaczenie i jaki jest jego potencjał jako narzędzia osiągnięcia konsensusu, mają kluczowe znaczenie dla promocji koncepcji dialogu społecznego. Mam wrażenie, że jednym z podstawowych celów tego panelu jest budowanie czy wzmacnianie świadomości tego, jak duże znaczenie może mieć dialog, ponadto jak wiele on ogranicza, dialog w sensie instytucjonalnym, ale także indywidualnym.

Dr Aldona Wiktorska-Święcka: Ja powiem, także dziękując, nie jestem zaskoczona może tak bardzo, bo jestem praktykującym naukowcem i teoretyzującym praktykiem. Chciałabym, żebyśmy zakończyli panel tak optymistycznie i radośnie. Bardzo mi się podoba idea odwoływania do wartości demokracji „*miałem marzenie*” Martina Luthera Kinga. To jego wielkie słowa, które zmieniły świat. Czy taka zmiana będzie również możliwa dzisiaj, tu i teraz? Pokazaliśmy też w naszej debacie, że bliższe nam jest motto innego wielkiego polityka ważnego dla Polski, Willego Brandta, który był autorem mojego ulubionego hasła *Masz wizję? Idź do okulisty*, mającego na celu pokazanie wielkich idei w konfrontacji z prozą życia. Dziękujemy Państwu za wszystkie wizje, o których dziś rozmawialiśmy. I nawet, jeśli byliśmy u okulisty, mam nadzieję, że nie przestaniemy marzyć.

WPLYW DIALOGU NA TWORZENIE PRAWA I ZINTEGROWANYCH ROZWIĄZAŃ W OBLICZU PROCESU EUROPEIZACJI

Panel poprowadzą **prof. Robert Wiszniowski**, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, oraz **dr hab. Marek Wróblewski**, Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Prof. Robert Wiszniowski: Dzisiaj chyba nie powinniśmy myśleć kategoriami arbitralnego stanowienia prawa. Powinno się dopuścić wreszcie partnerów, i to nie tylko na poziomie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, myślę nieco szerzej, w ogóle różnego rodzaju instytucji, organizacji, które tkwią tak naprawdę poza tym tradycyjnie, klasycznie określanym instytucjonalnym wymiarem tego państwa. Chyba nie da się dzisiaj podejmować decyzji w sposób taki, który by regulacyjnie zadawał wszystkim, a jeszcze dodatkowo miał to, co powinno być – prospektywny charakter, czyli z regułą przewidywalności konsekwencji. Tego w zasadzie się nie robi nawet, jeżeli polega się na ekspertyzach, bo bardzo często ekspertyzy te są wykonywane w gronie bardzo zamkniętych gremiów osób, które częstokroć w sposób wręcz nawykowy (rutynowy), a tym samym nazwijmy to – w taki sztamkowy sposób – realizują pewnego rodzaju zamówienia czy to ze względu na różne polityczne przesłanki, czy to ze strony właśnie tych komisji zleca-

jących, i właściwie tak naprawdę, to do niczego nie prowadzi. Dlatego ten temat i tytuł tego panelu, to: „Wpływ dialogu na tworzenie prawa w rozumieniu zintegrowanych rozwiązań”, a jeszcze dodatkowym kontekstem jest europeizacja, a właściwie Unia Europejska i jej dyrektywy, które tak bardzo często nas niepokoją albo wprowadzają nam dość dużo zamętu. Nawet nie chodzi tu już o same dyrektywy w sensie pewnego apriorycznego założenia, że coś musi być, ale chodzi także o pewne szczególne rozwiązania, chociażby normotwórcze, nawet i w zakresie produkcyjnym, nawet i w zakresie realizacji określonych przedsięwzięć gospodarczych, które bardzo często stają się ograniczeniami ze względu na brak tego, co nazywamy duchem w prawie. Duch prawa ma przecież wymiar ludzki (społeczny), czyli uwzględnia to, co jest ważne z punktu widzenia społecznego. Dlatego też należało to zasygnalizować już na samym początku, a to oznacza, że refleksją konieczną staje się nie tyle sama istota regulacji prawnych lub tworzenia tego prawa, ile otoczenie tego prawa. Trzeba określić tzw. czynniki społeczne, ekonomiczne, które powinny być uwzględniane przed tym momentem, kiedy to prawo wchodzi w życie, a nie tak jak często dzisiaj bywa, my zastanawiamy się nad konsekwencjami *post factum*, a nie przed określonym działaniem. Należy w tym miejscu zacząć od wysokiego poziomu politycznej i upartyjnienia państwa. I to jest największy kłopot i trudność, jeśli chodzi o to, w jaki sposób to pra-

wo jest tworzone. Jest ono tworzone bardzo często nie na zasadzie konsensu, tylko na zasadzie rywalizacji i na zasadzie konfrontacyjnej, więc w tym momencie nachodzą na siebie interesy zgoła przeciwstawnych wartości. Nie można wyjść z tej pułapki, właśnie tego partyjnego korowodu, innymi słowy – partyjniactwa, a to powoduje zacieźtrzewienie podczas konstrukcji wielu rozwiązań prawnych, bo one bardzo często są manifestacją partyjnych zobowiązań lojalności, a nie są tym, co nazywamy społecznie użytecznymi. Nie dotyczy to wszystkich rozwiązań prawnych, ale właściwie dzisiaj obserwujemy, że jest ich coraz więcej, i nie chodzi tylko i wyłącznie o jednoznaczne buble legislacyjne, ale także o takie prawo, które weszło w życie, ale które prawdopodobnie już jutro lub pojutrze będziemy w istocie rzeczy krytykować. Dlatego też tak często krytykujemy to nowe prawo, które wchodząc w życie dawno już się zdewaluowało społecznie. Dzieje się tak, bo nie jesteśmy w stanie i nie mamy nawet jakichkolwiek narzędzi regulacyjnych, a Państwo wcale nie kwapi się z ich tworzeniem. Przecież gdyby sprawnie i merytorycznie (na zasadzie społecznego konsensu) analizować konsekwencje wdrażania określonych rozwiązań, to może przynajmniej wszyscy czuliby się współodpowiedzialni, nawet w sytuacji pomyłek. To, co dzisiaj się pojawia w postaci pierwszych sygnałów takiego właśnie myślenia perspektywnego, to próby budowania różnego rodzaju strategii, np. „Polska 2030”. To jest jakiś sygnał na to, że

my zaczynamy projektować działania w postaci bardziej zaplanowanej. Ale, gdybyśmy przeanalizowali ten wspomniany dokument, to mimo wszystko znajdujemy w nim wiele politycznych kontekstów, takich partyjnych. Bardzo często na podstawie takich dokumentów można określić, kto jest u władzy, a kto jest tylko i wyłącznie w opozycji. Jeszcze większym problem dla dobrego prawa jest to, że władza jest zmienna, bardzo fleksybilna, bo zmienia się, od wyborów do wyborów. I właściwie w okresie kampanijnym jedynie obserwujemy nasilenie pewnych działań w kontekście społecznym, a w zasadzie wyborczym. Po wyłonieniu (ustaleniu) zwycięzców i przegranych w wyborach zmienia się całkowicie zachowanie partii (liderów i aktywu). Wychodzą oni wtedy z założenia, że polityką zajmują się tylko oni sami i wtedy obywatele już nie są tak potrzebni jak w okresie wyborczym, w czasie określenia ich statusu. Status ten generuje się właściwie tylko na poziomie wyborów, a poza tym nie ma żadnego mechanizmu społecznej kontroli polityka. No właśnie, czy takie reguły demokracji wyborczej przynoszą społeczeństwu efekty? Dlatego też pozwoliłem sobie na kilka, nazwijmy to, pozytywistycznych refleksji. Patrząc na to, co pozytywne w Polsce i stawiając ją, w porównaniu właśnie do innych krajów Unii Europejskiej, to oczywiście wydaje się, że nie jest aż tak źle. Informacje płynące z Banku Światowego, że jesteśmy na dobrej drodze do realizacji strategii Europa 2020, że zwiększamy poziom zatrud-

nienia, podnosimy kwalifikacje, intensyfikujemy, wprowadzamy innowacje, które mają dla nas wielce pozytywny wydźwięk. Możemy więc tutaj wyciągnąć wnioski pozytywne. Polska w bardzo dobrym stylu przetrwała światowy kryzys, no i można się domyślać, że może prawo było tak skuteczne, że uratowało nas przed tą zapaścią. Okazuje się, że tak naprawdę sprawdziła się podstawowa złota reguła: *politycy zostawcie ekonomię*. Tak się też i trochę stało, choć nie było to wynikiem ich przemyśleń, a jedynie braku czasu – byli zbyt nadto zajęci swoimi partyjnymi sprawami. Oczywiście byłoby lepiej, gdyby politycy częściej korzystali z fachowego doradztwa, i to doradztwa publicznego, społecznego, otwartego, a nie w ramach wspomnianych, zamkniętych gremiów ekspertów, którzy bardzo często myślą, tak jak powiedziałem, w sposób szablonowy, którzy popadają w niebezpieczną rutynę. Pojawia się tym samym ograniczenie w związku z myśleniem o tym, jak to prawo ma działać, i komu służyć. Idąc dalej tropem światowych informacji na temat Polski można wnioskować, że stopa wzrostu gospodarczego może spaść, a wymieniony wcześniej Bank Światowy rekomenduje reformy. Proszę bardzo, jakie to są propozycje reform, np. zwiększenie zatrudnienia. Tutaj pojawią się kwestie uczestnictwa w rynku pracy. Daje się to zauważyć w grupie pracowników starszych wiekiem i kobiet. No i proszę mi powiedzieć, czy ten cel gdziekolwiek w ustawowych rozwiązaniach jest mocno wyekspli-

kowany, wypowiedziany. Po prostu nie ma takich rozwiązań systemowych i prawnych, które dawałyby tę możliwość. To jest ten problem, który właśnie my obserwujemy. Niezborności pewnych strategii, które się opracowuje z prawem, bo to właściwie powinno ze sobą korespondować na wspólnym poziomie, a nie na poziomie przyszłych rozważań, czy faktycznie można było coś zrobić z mechanizmem zwiększenia zatrudnienia w tej grupie wiekowej. Wypełnienie luki w obszarze kwalifikacji to też kwestia rozwiązań prawnych. Tutaj właściwie ten cel strategiczny nie ma takiego jednoznacznego umocowania, nawet na poziomie ustawowym, a co dopiero powiedzieć wykonawczym. Kolejny: reforma edukacji. Raport Banku Światowego (BŚ) zaleca wzmocnienie pierwszego stopnia studiów wyższych, włączenie go jako istotnego elementu do przyszłego systemu edukacji ustawicznej. I nie wchodząc w krytykę dzisiejszej zmiany ustawy o szkolnictwie wyższym, należy podkreślić, że nie ma tam jednoznacznych stwierdzeń np. na temat tego, co najważniejsze dla studenta, a właściwie absolwenta. Chodzi w tym przypadku o rozbudowane programy wsparcia zawodowego. Powstają więc pytania, np. co można by było wygenerować na poziomie ustawowym, jeśli chodzi o włączenie tego młodego człowieka do dzisiejszego rynku pracy na zasadach mimo wszystko ekonomicznie opłacalnych, a nie na zasadach za wszelką cenę. Kolejny cel związany jest z przeorientowaniem w kierunku

absorpcji technologii i innowacyjności. Przykładowo, centra innowacyjne. Otóż, ta cała dyskusja wokół ich systematyki staje się mało efektywna. Często obserwuje się mechanizm na zasadzie, kto pierwszy, ten lepszy i silniejszy. I wreszcie przechodzimy do kolejnego celu: rozwój i konkurencyjność poprzez innowacje. Są nawet rekomendacje BŚ dla rządu, no i co z tego? Zbieramy (kolekcjonujemy) rekomendacje, my je dzisiaj również publikujemy, ale czy się do nich odnosimy? Ja nie chcę Państwa dzisiaj wprowadzać w stan załamania nerwowego, czy rodzić schizofreniczne postawy, ale jakby zwrócić uwagę, że mamy do czynienia z pewnym problemem, który tkwi chyba trochę i w głowach, i to nie naszych, ale bardzo często w głowach polityków. Chodzi w tym przypadku o fakt, że myślenie ich jest ukierunkowane. Tradycyjny model i rola klasycznego państwa, które chce trzymać wszystkie właściwie „sznurki” decyzyjne, które nawet, gdy przeprowadziło decentralizację, to zapomniało przesłać środki finansowe. Tak naprawdę obserwujemy pewne mechanizmy, które są mechanizmami fasadowymi z punktu widzenia tego, czego właściwie później doświadczamy już na naszym własnym polu, chociażby na polu rozwoju regionalnego, kiedy zastanawiano się, w jaki sposób mają przepływać pieniądze z Unii Europejskiej w postaci funduszy pomocowych na konkretne przedsięwzięcia i konkretne działania. I to do dzisiejszego dnia nie jest do końca jednoznacznie rozwiązane, czyli ciągle napo-

tykamy jakieś bariery. Ale oczywiście, tak jak powiedziałem, Polska zaczyna iść w górę w rankingu najbardziej atrakcyjnych krajów Unii Europejskiej, jesteśmy także dość dobrze sytuowani wśród 80 krajów świata, jeżeli chodzi o ranking atrakcyjności inwestycyjnej. Ranking atrakcyjności inwestycyjnej przenosi się też na uwarunkowania społeczne związane z tym, że odbieramy, iż w naszym kraju lokuje się kapitał. Kapitał zagraniczny..., ale teraz proszę mi powiedzieć, jak to jest z prawem bankowym? Jakie są rozwiązania, oczywiście wymuszone pewnymi unijnymi i międzynarodowymi standardami, ale czy nie spotykamy się jeszcze nadal z kłopotliwą sprawą przelewów środków w obrębie jednej strefy walutowej do innej w ramach tzw. obrotu dewizowego? I wreszcie kolejna kwestia to wskaźnik wolności gospodarczej, ale o nim na razie nie chcę mówić, chciałbym teraz oddać głos Panu Profesorowi Wróblewskiemu, który może nie będzie tak optymistycznie patrzył na wskaźniki, ale posłuchajmy, co ma do powiedzenia.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dziękuję bardzo. Proszę Państwa przygotowałem kilka slajdów, które mam nadzieję, posłużą nam do tego, aby kontynuować naszą dyskusję. Po tym wprowadzeniu mojego przedmówcy, które rzeczywiście zawierało mimo kilku krytycznych uwag, pewne optymistyczne przesłanie, chciałbym zaprezentować nieco inny punkt widzenia. Nie czuję się tutaj powołany do odgrywania roli „złego policjanta”, ale raczej realisty z

krytycznym spojrzeniem na niektóre podnoszone kwestie. W rezultacie przygotowany materiał faktograficzny może stanowić kolejny element wprowadzający do naszej dalszej dyskusji.

Proszę Państwa, w tym kontekście wydaje się uzasadnione analiza jakości tworzonych rozwiązań prawnych w Polsce i wynikających z tego wielu innych implikacji przez pryzmat różnego rodzaju porównań międzynarodowych. Swoista weryfikacja pozycji Polski w wybranych aspektach może bowiem dostarczyć ważnych i interesujących poznawczo informacji. Takie podejście, przy jednoczesnym uwzględnianiu specyfiki polskiej, usprawiedliwione jest z tego względu, iż analiza określonych obszarów aktywności naszego kraju, czyli tylko i wyłącznie w odniesieniu do tego, co dzieje się w Polsce, może prowadzić do wykreowania fałszywych wniosków. Ponadto częściowe „umiędzynarodowienie” analizy jest szczególnie istotne w dobie przebiegających dynamicznie procesów globalizacji i regionalizacji, odciskających swoje piętno na poszczególnych państwach, w tym także Polsce.

Proszę Państwa, w związku z tym warto poruszyć kilka aspektów korespondujących bezpośrednio i pośrednio z zasadniczym tematem naszej dzisiejszej dyskusji. Pierwsza kwestia, która jest niewątpliwie związana z elementami systemowymi funkcjonowania państwa dotyczy zewnętrznej oceny stopnia stabilności sfery politycznej. Na prezentowanym właśnie slajdzie mamy oceny

odnoszące się w tym względzie do różnych krajów świata; pozwoliłem sobie tutaj w nagłówku zaznaczyć pozycję polską na tym tle (czyli 136 pozycja na 165 krajów objętych standardowo przedmiotowym badaniem). Wydaje się, że nie jest to pozycja, która odzwierciedlałaby dramatyczne zagrożenia w tym zakresie, ale nadal pozostaje znacząca przestrzeń do poprawy. Wydaje się bowiem konieczne podjęcie dalszych działań wzmacniających pod względem systemowym naszą sytuację. Kwestia druga, na którą warto zwrócić uwagę to poważny problem występujący od lat w Polsce i nie do końca jeszcze rozwiązany, występujący jednocześnie w kilku kontekstach oraz stale implikujący poważne zagrożenia – korupcja. Zjawisko to ma związek z uwarunkowaniami prawnymi, które w Polsce funkcjonują, przekłada się ono później na sferę biznesu, na sferę społeczną czy sferę edukacyjną oraz na wiele innych obszarów funkcjonowania państwa. Jak Państwo możecie zauważyć w dalszym ciągu jest to poważny problem w przypadku Polski; nasza pozycja w tym zestawieniu jest nadal słaba, Polska bowiem znalazła się dopiero na 49 miejscu w regionie. Oznacza to, iż problem korupcji jest zauważalny i generuje stale poważne obciążenia dla różnych grup podmiotów działających w Polsce. Jest to zatem problem prowadzący często do erozji fundamentów gospodarki rynkowej. Wszyscy doskonale zdajemy sobie z niego sprawę, podejmowane są nawet pewne działania prewencyjne, które mają ograniczyć

zjawisko korupcji, ale w dalszym ciągu problem ten występuje. W związku z tym pojawia się pytanie, w jakim stopniu skuteczne są podejmowane działania, także te o charakterze legislacyjnym. Kwestia kolejna związana jest z możliwością wybuchu protestów społecznych. Jest to istotne dlatego, iż przez ten właśnie pryzmat często można zobaczyć także różne problemy systemowe, które sprzyjają potem występowaniu nieprawidłowości kreujących w konsekwencji warunki dla eskalacji niepożądanych zjawisk. Jak wygląda Polska też w tym zestawieniu, zwłaszcza w obliczu kryzysu, którego skutki do tej pory można obserwować w różnych także i europejskich krajach? Proszę zwrócić uwagę, iż zagrożenie niepokojami społecznymi w Polsce wcale nie jest takie małe. Wydaje się, tak jak Pan Profesor wcześniej powiedział, że przeszliśmy „suchą nogą” okres kryzysowy i pokryzysowy, ale tak naprawdę to zagrożenie w dalszym ciągu występuje, co wynika w moim przekonaniu także z istotnych słabości właśnie o charakterze systemowym, które w okresie transformacji nie zostały całkowicie wyeliminowane w Polsce. Warto też zwrócić w tym kontekście uwagę na interesujący nowy wskaźnik OECD wprowadzony w 2011 roku (wskaźnik *well being*), którego zadaniem jest przybliżona ewaluacja jakości życia odczuwanego przez obywateli poszczególnych krajów. Co ciekawe, wskaźnik ten obejmuje w swojej konstrukcji nie do końca mierzalne aspekty związane z jakością życia w poszczególnych krajach.

Ponadto wskaźnik ten jest także o tyle ciekawy, iż kumuluje w sobie wiele różnych elementów składających się na jego finalną konstrukcję, a więc porusza przykładowo kwestie jakości zarządzania państwem, jakości tworzonego prawa, warunki ekonomiczne, a także liczne kwestie społeczne. Jeżeli popatrzymy na zestawienie krajów zbudowane na podstawie wartości tego wskaźnika, na to możemy zobaczyć, iż ocenę Polski trudno uznać za korzystną.

Proszę Państwa, biorąc również pod uwagę jeden z elementów tematu przewodniego dzisiejszej całej konferencji, trudno abstrahować od kwestii fiskalnych, które w zasadniczo wpływają na funkcjonowanie sfery gospodarczej, społecznej i państwowej. Kwestie te dobrze są przedstawione na prezentowanym slajdzie w odniesieniu także do różnych innych krajów. W przypadku Polski ocena zaprezentowanych danych wymaga jednak dużej ostrożności. Nominalnie obciążenia fiskalne są obecnie na średnim poziomie w porównaniu do wielu innych krajów europejskich, jednak realnie odczuwalne obciążenia pozostają nadal znaczące. Jeśli zostaną także brane pod uwagę inne koszty związane przykładowo z niejasnymi często regulacjami prawnymi lub też wspomnianą wcześniej korupcją, to skala tego rodzaju „parafiskalnych” obciążeń, jak zauważono, jest poważna. W tym kontekście jeszcze na pewną kwestię chciałbym zwrócić uwagę. Bardzo istotnym i prestiżowym zestawieniem o globalnym oddziaływaniu jest *Global Competitive Index*,

który jest powszechnie wykorzystywany w wielu porównaniach międzynarodowych, jeśli chodzi o sferę gospodarczą, i nie tylko. Wskaźnik o tyle istotny, iż zawiera w sobie bardzo kompleksową ocenę wszystkich zasadniczych elementów określających pozycję konkurencyjną poszczególnych krajów, w tym takie kwestie, jak jakość zarządzania państwem i gospodarką. Co ważne, jest to bardzo istotny wskaźnik, jeśli chodzi o decyzje podejmowane na przykład przez inwestorów zagranicznych, którzy poszukują zyskownych miejsc do lokalizacji swoich inwestycji bądź to w formie bezpośredniej, bądź też w formie portfelowej. Z tego względu chciałbym Państwa również poprosić o zwrócenie uwagi na pozycję Polski w analizowanym zestawieniu. Niestety należy stwierdzić, że sytuacja Polski w świetle prezentowanych danych jest niekorzystna. Liczne parametry podlegające ocenie nadal interpretowane są jako problematyczne. Na dowód tego chciałbym w kontekście naszego dzisiejszego spotkania zwrócić Państwa uwagę na kilka tylko elementów składowych przedmiotowego miernika, które ocenione zostały bardzo negatywnie. Proszę zwrócić uwagę, że istotnym elementem w metodologicznej budowie tego wskaźnika są kwestie odnoszące się do otoczenia instytucjonalnego, w tym przede wszystkim do efektywności instytucji publicznych. I tutaj chciałbym szczególnie zwrócić uwagę na podpunkt czwarty, który odnosi się na przykład do obciążenia regulacjami rządowymi. Jak Państwo wi-

dziecie, tutaj pozycja Polski na świecie pod tym względem jest wysoce problematyczna (pozycja 111 na łącznie 165 krajów objętych tym badaniem). Podobnie niekorzystnie została oceniona efektywność otoczenia prawno-formalnego. Na koniec tej części prezentacji warto jeszcze zwrócić uwagę na kwestie, które tylko pozornie dotyczą samej sfery biznesu. Mianowicie chciałbym tutaj posłużyć się wynikami badań prezentowanych systematycznie w raporcie Banku Światowego *Doing Business*. W badaniu tym generalnie próbuje się oceniać różne aspekty funkcjonowania danej gospodarki i państwa w prowadzeniu działalności gospodarczej. Badanie to, mimo wyraźnej orientacji ekonomicznej, ma jednak także kontekst systemowy i dlatego może być użyteczne w naszej dzisiejszej dyskusji. W przypadku prezentowanego rankingu Banku Światowego, pozycja Polski ponownie nie wygląda zadowolająco (pozycja 70. na 165 krajów objętych badaniem). A zatem warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej z punktu widzenia właśnie pracodawców są oceniane jako trudne, co znajduje później swoje negatywne odzwierciedlenie w działalności operacyjnej. Reasumując zaprezentowane fakty, należy podkreślić, iż mogą one być punktem wyjścia do właściwej dyskusji, należy je także uważać za uzupełnienie wcześniejszego wprowadzenia. W tym momencie chciałbym zakończyć swoje wystąpienie i zachęcić Państwa do aktywnej dyskusji.

Prof. Robert Wiszniowski: To był jednak bardzo kontrowersyjny głos w dyskusji. Myślę, że możemy przejść do dyskusji.

Głos z sali: Co do opisu stanu możemy się zgodzić w ogólnych zarysach. Nie zgodziłbym się z tym, że udało nam się tak łatwo przejść przez kryzys. Odbłyło się to bowiem kosztem zwiększenia i tak ogromnego zadłużenia (czyli my sfinansowaliśmy), akurat tak się złożyło że przed nadejściem kryzysu przyjęliśmy rozwiązania, które zadziałały jak automatyczne regulatory, i weszliśmy w kryzys, dochodząc do granicy zadłużenia, więc teraz będziemy mieć problem z finansami publicznymi, ale załóżmy że się co do tego obrazu zgadzamy. I w takim razie, zgodnie z zaleceniami Banku Światowego, ale i z zaleceniami, które wszystkie nasze organizacje przedsiębiorców starają się zaprezentować i przekonać do nich związki zawodowe, naszym podstawowym problemem jest zwiększenie zatrudnienia, bo tylko 60% osób pracuje, i zwiększenie produktywności, bo my osiągamy teraz dokładnie 60% produktywności średniej w Unii Europejskiej. Jeżeli tak jest, to musimy przyspieszyć proces modernizacji i proces tworzenia miejsc pracy oraz zwiększyć poziom oszczędności i inwestycji. Poziom oszczędności wynosi 16% w gospodarce, inwestycji natomiast 20%. Co to oznacza? To znaczy, że udział PKB w oszczędności i udział PKB w inwestycje jest za mały, czyli musimy ograniczyć konsumpcję bieżącą i zwiększyć poziom oszczędności o 4-5 punktów procentowych PKB. Jak w takim

razie, bo pytanie, które stoi przed nami, to nie jest to, co mamy zrobić, tylko jak przekonać związki zawodowe i szerzej mówiąc, jak przekonać społeczeństwo, żeby dało przyzwolenie na zmiany, których dokonała Irlandia w pakcie z 1987 roku, który się sprowadzał dokładnie do tego: ograniczenie bieżącej konsumpcji w celu zwiększenia inwestycji, szybkiego wzrostu, szybszej modernizacji prawa. I wydaje mi się, że jeżeli na to pytanie sobie nie odpowiemy, to nie zrealizujemy celu. A nie udaje nam się odpowiedzieć na to pytanie przynajmniej od 10 lat w ramach Trójstronnej Komisji, lub w ramach Wojewódzkich Komisji Dialogu. Wszystkie te ciała stają stale przed tym samym pytaniem. Jak przekonać partnerów społecznych do takiej filozofii myślenia, czyli do wydłużenia horyzontu spojrzenia, skoro nasi partnerzy społeczni myślą w kategoriach tu i teraz; czyli maksymalizacja wynagrodzeń, świadczeń społecznych. Gdybyśmy potrafili na to pytanie sobie odpowiedzieć (tzn. jak doprowadzić do takiego paktu Dublińskiego), to posunęlibyśmy się do przodu. Jeżeli tego nie potrafimy, to pozostaniemy tylko w obszarze diagnozy.

Dr hab. Marek Wróblewski: Chciałbym również powiedzieć, iż zgadzam się z opinią dotyczącą tego, że trudno uznać kryzys finansowy za całkowicie zakończony ze względu na obserwowane obecnie wydarzenia w wielu krajach. Ponadto warto pamiętać, iż czynnikiem sprzyjającym polskiej gospodarce w czasie apogeum kryzysu była implementacja różnego ro-

dzaju stymulant w innych krajach UE. Proszę Państwa, chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną rzecz. Mianowicie mówi się o Polsce jako o kraju, który odniósł sukces, jeśli chodzi o proces transformacji. Sukces ten w wielu sferach jest rzeczywiście widoczny, ale warto również podkreślić, iż w dalszym ciągu wiele bardzo poważnych niezależnych instytucji badawczych, a także organizacji międzynarodowych, zwraca uwagę na konieczność kontynuacji procesu reformowania kraju.

Marek Rakowicz – Związek Pracodawców Dolnego Śląska, Firma BusinessPro:

Mój przedmówca zadał istotne pytanie - „Jak przekonać społeczeństwo do pewnych rozwiązań?” Myślę, że przede wszystkim należałoby przekonać do tych zasygnalizowanych rozwiązań nie od razu ogół społeczeństwa, ale przede wszystkim polityków. Politycy, zwłaszcza zaś parlamentarzyści, z racji tego, że zostali wybrani przez społeczeństwo, i to społeczeństwo reprezentują, powinni być – jak miemam – bardziej świątli i dysponować większą wiedzę od statystycznego obywatela. Jeśli przekonamy polityków do nowych trendów i nowatorskich rozwiązań, to znajdziemy też odpowiedź na zadane pytanie „Jak przekonać społeczeństwo?”

Tytuł naszego panelu brzmi: „Wpływ dialogu na tworzenie prawa i zintegrowanych rozwiązań”. Chciałbym nawiązać do obecnego sposobu tworzenia prawa i zaproponować pewną rewolucję. Kiedyś, patrząc historycznie, ruchy społeczne burzyły

mury, obaliły komunizm, może więc uda się nam również, w wyniku dialogu, zburzyć pewne złe rozwiązania, które tkwią w obecnym systemie i modelu tworzenia prawa. Model ten, stworzony przed wieloletni, w niezmiennej formie, „konserwują” politycy. To oni mają największy wpływ na tworzenie prawa, a tym samym kształtują, przez długie dziesięciolecia, poziom życia społeczno-gospodarczego w Polsce. Pan premier Waldemar Pawlak stwierdził dzisiaj, że chciałby, aby jakieś nowe kierunki działania i rozwoju, wypłynęły z naszego dzisiejszego Kongresu.

Mój głos będzie wskazywał pewien kierunek zmian, który jest dość radykalny – już z góry, o tym, uprzedzam.

Kluczowe zagadnienie, to przeprowadzenie, zgodnie z Konstytucją RP, referendum ogólnokrajowego w sprawach zmiany tejże Konstytucji. Co prawda wniosek o referendum można przygotować niezależnie od woli polityków, nawet wbrew ich woli, ale to przecież oni mają decydujący głos, czy takie referendum zostanie ogłoszone, a więc w tej materii wskazany jest ścisły dialog. Teraz Konstytucji RP nie można zmienić, bo politycy zgrupowani w partiach politycznych nie chcą tego uczynić. Wygodnie im tkwić w tym *status quo*. Wobec takiego stanu, to społeczeństwo w ramach pewnej „rewolucji” (dialogu) związanej z kształtowaniem nowej rzeczywistości, powinno zmusić polityków do działania na rzecz zmiany Konstytucji. We wniosku o referendum dotyczącym zmiany Konstytu-

cji należałoby określić kilka zasadniczych zagadnień, kwestii, spraw.

Pierwsza kwestia to wolność, prawa i obowiązki oraz odpowiedzialność człowieka i obywatela w kontekście ochrony zdrowia. Jeśli każdy człowiek ma niezbywalne prawo do wolności, to musi też być odpowiedzialny za swoje czyny i postępowanie, w tym za postępowanie związane ze swoim zdrowiem. Przykładowo, decyzja każdego obywatela o tym, czy palić papierosy, powinna skutkować obowiązkami związanymi z opłacaniem przez niego dodatkowych polis ubezpieczeniowych. Inaczej to państwo (społeczeństwo) musi wydawać – prędzej czy później – dziesiątki lub setki tysięcy złotych na leczenie osób, które na własne życzenie zapadają na zdrowiu z powodu palenia papierosów. Podsumowując, jeśli jestem wolnym obywatelem i świadomie narażam się na utratę swojego zdrowia, to jestem również w pełni odpowiedzialny za skutki w tym zakresie i ponoszę pełne z tego tytułu konsekwencje.

Druga kwestia to zmiana zasad wyboru posłów. Przyszłościowy model – wybory posłów do Sejmu, w liczbie 100 może 120, w okręgach wyborczych jednomandatowych. Likwidacja Senatu. Ograniczenie (eliminacja) w wyborach roli partii politycznych.

Trzecia kwestia to zmiana zasad, sposobu, trybu i filozofii tworzenia prawa (ustaw) i funkcjonowania Sejmu RP.

Wiadomo, że prawo powinno być pisane prostym językiem, zrozumiałym dla każdego obywatela. Przepisy prawa mają być

spójne i jednoznaczne (dookreślone). Jak to uczynić, jeśli teraz prawie każda ustawa to swoisty bubel prawny. Istnieje więc potrzeba niestandardowego rozwiązania. W związku z tym proponuję - niech posłowie, w nowym, przyszłym, porządku konstytucyjnym, nie zajmują się już tworzeniem prawa. Niech zaprzestaną deliberowania nad poszczególnymi przepisami na posiedzeniach komisji sejmowych, niech już nie wprowadzają do projektów ustaw zmian w zależności od swojego spojrzenia lub w zależności od jakiś nacisków lobbystów bądź też woli swoich przywódców partyjnych. Obecnie niekończące się dyskusje posłów nad kształtem zapisów poszczególnych regulacji prawnych i wprowadzanie do pierwotnych projektów poprawek powodują, że myśl przewodnia zawarta w proponowanej ustawie zostaje zwykle zagubiona, a regulacja prawna staje się zupełnie niespójna i mało logiczna. Tworzeniem prawa, zwłaszcza w dobie kryzysu, powinien zająć się wyłącznie rząd przy udziale ekspertów i swojego (wymagającego głębokiego zreformowania) zaplecza legislacyjnego. Osobiście, w ostatnim dziesięcioleciu, znam jedną ustawę, którą przygotowali samodzielnie eksperci od początku do końca. Ustawą tą jest kodeks spółek handlowych. Zdecydowano się na to rozwiązanie, gdyż jej autorami byli profesorowie, znawcy prawa gospodarczego, z profesorem Stanisławem Sołtysińskim na czele. Nawiasem mówiąc ustawa ta też nie była doskonała i dlatego w ciągu dziesięciu lat obowiązywa-

nia była wielokrotnie nowelizowana. Jaka w związku z tym powinna być rola Sejmu w składzie 100 – 120 posłów? Odpowiedź jest prosta – rola ta powinna sprowadzać się do funkcji kontrolnych i nadzorczych. Sejm mógłby funkcjonować i działać na wzór kompetentnej rady nadzorczej w spółkach kapitałowych. Akceptować w całości ustawy proponowane przez rząd lub w całości odrzucać. Sprawdzać, czy stworzone i już funkcjonujące uregulowania prawne spełniają cele nakreślone przez społeczeństwo w referendum konstytucyjnym.

Czwarta, piąta, [...] dziesiąta kwestia, to zagadnienia związane z karą śmierci, rozdzieleniem państwa i kościołów, świadczeniami emerytalnymi, likwidacją biurokracji, wolnością gospodarczą. Maksymalnie dziesięć zagadnień, tyleż samo pytań, odpowiednio zredagowanych, w sprawach nurtujących społeczeństwo. Niech społeczeństwo uzyska szansę wypowiedzenia się w referendum ogólnokrajowym. Czyż referendum nie jest przykładem dialogu społecznego w najczystszej postaci?

Zmiana Konstytucji RP w wyniku referendum ogólnokrajowego to pierwszy krok prowadzący do naprawy obowiązującego prawa. Następny to uruchomienie mechanizmów wzrostu gospodarczego, zgodnie z nadrzędną zasadą i maksymą – „co nie zabronione to dozwolone”. W celu osiągnięcia tego konieczne jest podjęcie zdecydowanych i szybkich działań na rzecz odbiurokratyzowania życia gospodarczo-społecznego. Jeśli sobie przypomnimy, to ww.

zasadę, w kształcie ustawy o przedsiębiorczości, wprowadził w życie gospodarze, ponad 20 lat temu, tuż przed transformacją ustrojową, ówczesny minister przemysłu – Mieczysław Wilczek. Wówczas obowiązywało, jeśli dobrze pamiętam, tylko sześć koncesji, m. in. na produkcję alkoholu i broni. Obecnie konieczność uzyskiwania koncesji, licencji i zezwoleń obejmuje w życiu gospodarczym co najmniej kilkaset pozycji. Przedsiębiorcy są ciągle postrzegani przez urzędników, bo tak skonstruowane są uregulowania prawne, jako niechciani petenci, jako grupa społeczna, która nieustannie powinna zabiegać o przychyłność tych urzędników (decyzje, pozwolenia, zaświadczenia), a ponadto być nieustannie przez nich kontrolowani i karani. Tworzenie nowego prawa, na podstawie prostych i jednoznacznych postanowień nowej Konstytucji RP powinno się rozpocząć nie od pisania nowych ustaw, lecz od likwidacji znaczącej ilości przepisów, które obecnie obowiązują, poczynając od prawa gospodarczego, poprzez prawo cywilne bądź też prawo karne. Popatrzmy, ile niespójności występuje w prawie podatkowym. Prosta sprawa dotycząca kosztów reprezentacji i reklamy doczekała się tyłu wykładni i rozstrzygnięć, że pewnie z tego jednego tematu obroniono już wiele prac habilitacyjnych, a być może przyznano już też – za twórczą pracę nad tą problematyką – kilka tytułów profesorskich. Przez całe lata nie ma takiej siły sprawczej, która spowodowałaby jednoznaczne skonstruowanie przepisu praw-

nego w tym zakresie; napisanie prawa tak, aby nie było pola do żadnych interpretacji; w konsekwencji osiągnięcie stanu, w którym urzędy skarbowe nie będą mieć w tym zakresie do przedsiębiorców żadnych uwag. Kryzys gospodarczy w UE wymaga szybkich i elastycznych zmian w obowiązujących przepisach prawnych; niezbędne są odważne decyzje. W okresie międzywojennym, po 1918r, przepisy ustawowe wprowadzano w życie rozporządzeniami Prezydenta Rzeczypospolitej (choćby Kodeks handlowy z 1934 r. obowiązujący aż do 2000 r.) i na podstawie tych przepisów wiele w Polsce zbudowano i osiągnięto. W związku z tym, powtórzę to, co już wcześniej zasygnalizowałem – niech posłowie, zaprzestaną tworzyć ustawy, zostawmy tę kwestię rządowi (dobrze żeby złożony był z fachowców, a nie tylko z prominentnych działaczy partii politycznych), którego działania Sejm RP powinien nadzorować i sprawdzać, ponadto kontrolować, czy wprowadzane regulacje prawne są zgodne z kierunkami ustalonymi przez społeczeństwo w referendum ogólnokrajowym.

Dziękuję bardzo.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dziękujemy. Już przekazuję głos, tylko jeszcze tutaj proszę Państwa dygresja, która nasunęła się w czasie tej bardzo ciekawej wypowiedzi. Otóż warto zauważyć, iż w Polsce nieprzypadkowo obserwujemy znaczący rozwój sektora, który potocznie nazywany jest „biznesem podatkowym”. Jego silna pozycja wynika m.in. z utrzymywania właśnie

skomplikowanych regulacji fiskalnych.

Zbigniew Żurek – Business Center Club:

Mam do Pana pytanie i pewną sugestię. Pokazywał Pan te swoje tabelki przed chwilą, jedna z nich odnosiła się do podatków, gdzie Polska fałszywie moim zdaniem mieści się w całkiem niezłym położeniu. Ja twierdzę, że podatki w Polsce są większe niż w Szwecji czy w Anglii itd. Mam jednak taką uwagę: być może dobrze byłoby na tę tabelę nałożyć jeszcze jedną, prezentującą informację na temat tego, co się w Polsce zyskuje w zamian za płacenie podatków. W tej naszej polskiej tabeli podatków nie ma przecież podatku korupcyjnego od rozwiązywania problemów dotyczących służby zdrowia, nie ma podatków od popsutych samochodów przez stan złych dróg itd. To byłoby ciekawe zestawienie, gdzie byśmy wtedy się znaleźli, gdybyśmy na to ile płacimy, jakie płacimy podatki, gdybyśmy mieli na to nałożone co za to uzyskujemy. To jest jakby jedna kwestia. Druga kwestia na temat kryzysu: uważam, że Polska wcale nie przeszła „suchą nogą” przez kryzys, jest w stanie ostrego kryzysu, chyba że myślę o trochę innym kryzysie. Jest w stanie ostrego kryzysu politycznego i mamy moim zdaniem chyba największy od czasu transformacji kryzys autorytetu władzy. Jeżeli spojrzymy na to, co jest, na Platformę Obywatelską, która bardzo łagodnie, żeby nie powiedzieć nic nie robiąc, trwa z miesiąca na miesiąc. Zamiast rządzić - administruje, a jak się bierze za rzeczy radykalne, to są to takie kwestie, jak np. OFE, gdzie

pewnie Państwo znają, nie będziemy tego rozwijać w tym momencie, jak się to robiło, w jaki sposób, z jakim poszanowaniem dla prawa, z jakim poszanowaniem dla meritum, z jakim poszanowaniem dla obywatela. Ponadto mamy partię smoleńską, która żyje z podgrzewania atmosfery. Partia ta żyje w symbiozie z jednym ze związków zawodowych, podobnie jest zresztą z SLD, który funkcjonuje w symbiozie z innym związkiem zawodowym. Czwartą partią która znajduje się w Sejmie jest PSL. Są oni zawsze ubrani w tęczową koszulkę, bo oni mogą stworzyć koalicję właściwie z każdym i pytanie tylko za ile? Ja nie wiem jak Państwo, ale ja dzisiaj mam kłopot na kogo będę głosował. Nasi członkowie sądzą, że też mają kłopot. Z miesiąca na miesiąc słyszymy coraz więcej gorzkich słów pod adresem, jak kiedyś się jeszcze mówiło, teraz się chyba nie mówi, coraz rzadziej pod adresem partii przedsiębiorców, jaką miała być Platforma. Jeżeli na chłodno spojrzymy i zastanowimy się, co Platforma zrobiła dla przedsiębiorców, to gdyby taki ranking stworzyć, to kto wie, czy przed Platformą w tym rankingu nie znalazłby się PiS ze swoimi zmianami, czy nie znalazłoby się SLD ze swoimi zmianami za rządów Leszka Miłera i obniżeniem podatków. I co z tym zrobić? To jest bardzo trudna sytuacja można byłoby powiedzieć, w Polsce mamy tendencje do takich rzeczy, powołać odpowiednią komisję, odpowiednie gremium. My te odpowiednie gremia mamy, tylko te odpowiednie gremia jakoś się zabetonowa-

ły. Ustawa o partiach politycznych zabetonowała scenę polityczną. I tak naprawdę to ciężko znaleźć jakieś wyjście. Ciekawy jestem, jakie będą wybory, jakie będą wyniki, mogą być one zaskakujące, ponieważ ludzie są z jednej strony zdezorientowani, z drugiej zaś zniesmaczeni itd. Miałbym jeszcze kilka słów, ale później [...] wtedy zacząłbym uprawiać agitację polityczną a tego chciałbym uniknąć.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dziękujemy za ten ciekawy głos. Ja tylko przypomnę tytułem wyjaśnienia, ponieważ poczułem się „wywołany do tablicy”, jeśli chodzi o ten slajd dotyczący kwestii fiskalnych. Proszę Państwa, ja sam mam wiele ciekawych pomysłów dotyczących tego, jak można w sposób niezwykle interesujący przedstawić kwestie fiskalne, ale proszę zwrócić uwagę, że nie wszystko da się wykonać w praktyce. To co widzieliśmy na slajdzie, podkreślam raz jeszcze, dotyczyło tak naprawdę przedstawienia nominalnych obciążeń podatkowych i one wydają się w właśnie ujęciu nominalnym na umiarkowanym poziomie w porównaniu z wieloma innymi krajami UE. Ale pamiętajmy jeszcze o ujęciu realnym oraz o skali komplikacji całego systemu w Polsce. I w tym kontekście okazuje się, że obciążenia realne podatkami oraz koszty funkcjonowania systemu są wysokie.

Głos z sali: Nie, tego nie można zostawić bez komentarza. Kiedy mówi się o podatkach, to trzeba zdawać sobie sprawę z sytuacji gospodarki. To prawda, że w Polsce najbardziej syntetycznym wskaźnikiem

redystrybucji podatkowej jest udział wydatków publicznych w PKB. To jest w tej chwili około 46% PKB. To prawda, że w stosunku do krajów Unii Europejskiej, nie jest to wskaźnik bardzo wysoki. Tam spotykamy nawet 50%, ale trzeba pamiętać że kiedy tamte kraje miały zasoby, podobne kapitały do Polski, podobny wzrost gospodarczy, czyli mniej więcej 16 – 17 tysięcy dolarów na głowę, to jest na przykład pod koniec lat 60., Szwecja w 70. roku, Włochy, Francja, nawet Niemcy pod koniec lat 60., to udział, redystrybucja za pośrednictwem budżetu wynosiła około 33 – 34%, czyli w odniesieniu do naszego kraju, w tym stanie gospodarki, jaki mamy, podatki są za duże. Znaczący nie można mówić, porównywać poziomu redystrybucji za pośrednictwem budżetu dzisiaj z dzisiejszymi Niemcami, z dzisiejszą Szwecją, mówimy o Szwecji z któregoś tam 60. tego roku. I wtedy poziom 45 – 46% redystrybucji jest niezwykle wysoki. My po prostu nie mamy możliwości skumulowania kapitału i podniesienia poziomu inwestycyjnego.

Głos z sali: Tak patrzyłem na te statystyki i powiem szczerze – Panowie profesorowie taką konwencję przyjęli złego i dobrego policjanta, czyli to umiejscowienie Polski w tym rankingu, mniej więcej w środku, to tak gdy szklanka jest do połowy pusta, albo do połowy pełna. I oczywiście patrzymy z jednej i z drugiej strony. Ogólnie nie wierzę statystykom za bardzo, ponieważ tak naprawdę statystyki można naginać, interpretować, można porównywać do innych

wspaniałych krajów, które tu się nie pojawiły. Oczywiście, każdy ma jakieś przemysłenie, jeżeli chodzi o to wprowadzenie i komentarz. Pojawiła się wielowątkowość, ale to normalne, jeżeli mamy tutaj kilkanaście osób to sądzę, że każdy z Państwa wprowadziłby swój wątek. Ja na pewno nie będę mówił o wątku politycznym. Chciałbym natomiast, żebyśmy zastanowili się nad taką jedną sprawą, która nurtuje mnie od zawsze. Ja w swoim życiu miałem takie szczęście, że spotykałem mistrzów. Byli to mistrzowie w różnych fachach, różnych zawodach i powiem szczerze – tak mnie martwi, patrząc na to wszystko, że my jako naród albo poszczególne osoby (nie lubię uogólnień) tak bardzo boimy się uczyć od lepszych – od tych, którzy coś przeżyli, od tych, którzy się sparzyli, od tych, którzy przeciwiczyli już pewne sytuacje. Tak bardzo staramy się otworzyć te drzwi, które zostały już wielokrotnie otwarte, szukając przy tym polskich cudownych sposobów. Oczywiście jesteśmy bardzo kreatywnym narodem, ale zazwyczaj ci najbardziej kreatywni nie do końca orientują się w materii, w której się obracają. Obyśmy popatrzyli na mistrzów lepszych, gorszych, którzy to po prostu przeciwiczyli. I sprawa już zupełnie taka banalna. Otóż padło tu słowo „rewolucja”, ja się bardzo boję tego słowa, bo po pierwsze rewolucja zjada swoje dzieci, a po drugie nie mamy dobrych doświadczeń, jeżeli chodzi o rewolucje. Rzucę hasło – „szara strefa”. Coraz częściej się mówi o tej „szarej strefie”, ale nie do końca definiujemy,

czym ona tak naprawę jest. Jeśli nawet wiemy, co oznacza „szara strefa” to nie do końca zdajemy sobie sprawę (ja przynajmniej) skąd się ona bierze. Ja mam to szczęście i nieszczęście zarazem, że co jakiś czas spotykam ludzi, którzy w tej „szarej strefie” znakomicie funkcjonują i tak naprawę kpią sobie z tych, którzy powiedzmy – uczciwie pracują. Wydaje mi się, że bez zmiany ustaw fiskalnych w Polsce, łącznie z tą nieprawdopodobną ustawą o VAT, której nikt nie rozumie nie jest możliwe wyjście z impasu. To uproszczenie fiskalizmu w Polsce miałyby polegać na tym, aby każdy przeciętny Kowalski rozumiał, jak rozliczyć PIT [...], a może w ogóle wprowadzić podatek liniowy, wówczas by nie było tak wielu błędów i pomyłek przy wypełnianiu deklaracji podatkowych. A u nas obywatel zaczyna się bać, bo być może za mało zapłacił, że nie uwzględnił wszystkich innych pochodnych akcyzy, VAT. Niektórzy mają tego serdecznie dosyć i zaczynają przechodzić do „szarej strefy”. Sądzę, powinniśmy się wspólnie zastanowić jak tę „szarą strefę” choć częściowo wyeliminować. Trzeba oczywiście pamiętać, że w każdym kraju ona istnieje, np. Polacy wyjeżdżający do Niemiec natychmiast rozpoczynają pracę właśnie w tej strefie. W Polsce „szara strefa” to bolączka. Czy jednak proces naprawy już się rozpoczął? Tak trochę wątpię, ale bądźmy dobrej myśli. Dziękuję bardzo.

Aleksander Kabziński: Dziękuję bardzo. 43 lata tłukę kamienie, tzn. praktycznie zajmuję się sferą kruszyw produkowanych w

Polsce i bezpośrednio, i w różny inny sposób. Pierwszy z Panów profesorów poniekąd wprowadził nas w sprawy dialogu, natomiast drugi z Panów wprowadził nas, ale w maliny. Dostarczono nam tyle informacji, że możemy tu mówić o wszystkim, tylko że ja (przynajmniej mówię za siebie) nie mogę mówić o dialogu. Proszę Państwa, pozwolę sobie podać Państwu taki oto przykład, jak to jesteśmy „związani” tym dialogiem. Prześledziłem dwukrotnie tworzenie w naszym parlamencie prawa geologiczno-górniczego. Dla Polski to istotne prawo dlatego, że przemysł wydobywczy, czy chcemy czy nie, ciągle jest bardzo istotny i z tego nas znają w Europie. W związku z tym najpierw trzeba zadać takie pytanie: czym jest dialog przy tworzeniu prawa? Otóż jest wiele wspaniałych sformułowań na ten temat. Przykładem może być inicjatywa polegająca na tym, iż będziemy przygotowywać założenia poszczególnych aktów prawnych, które będziemy konsultować (tu zamiast dialogu będę używał określenia konsultować). Następnie na podstawie tych założeń zostanie stworzone prawo, projekt prawny, który znowu będzie jeszcze szerzej konsultowany, bo na pierwszym etapie wystartują fachowcy, ale też często różni eksperci, tzw. ludzie, którzy bardzo często prowadzą od początku ten proces stanowienia prawa w taką stronę, żeby na końcu móc z tego prawa korzystać. Państwo mówiąc tutaj o przestrzeni dotyczącej sfery fiskalnej na pewno doskonale wiecie, że prawo często jest przygotowane w ten sposób, żeby po

prostu można było z niego potem praktycznie korzystać. Jest to normalny biznes jak każdy inny. Moje prawo też tak się tworzy. W związku z tym potem dochodzimy już na sferę, kiedy już projekt rządowy trafi do Sejmu i tam rzeczywiście są różne gry. Bardzo, bardzo różne; ja podam przykład, że w naszym przypadku oba prawa idą ponad dwuletnim cyklem, tylko dlatego, że są spory przede wszystkim w relacji oczekiwań samorządowych. I tu pozwolę sobie powiedzieć tak, że dla mojej sfery nie ma w tej chwili dialogu, jeżeli chodzi o tworzenie prawa, bo akurat może mniejszą u nas rolę odgrywają związki zawodowe. WKDS (przynajmniej mój świętokrzyski) to w 99% taka relacja: potrzeby pracowników, konflikt, uruchamianie tego typu działań, a nie działania daleko idące, perspektywiczne... Ale, by wrócić do prawa, o którym tutaj mówimy, my powinniśmy od dzisiaj, a nawet od wczoraj rozpocząć dialogi przedsiębiorców, pracodawców z samorządami. Moja obserwacja (i nie tylko moja) jest taka, że nie ma w Polsce silniejszego lobby niż lobby samorządowe, ponieważ jest to lobby, które dysponuje szablami, a czego chcą bywalcy na ulicy Wiejskiej? Potrzebują do dyspozycji szabel, w związku z tym oni będą nas wysłuchiwać, będą rzeczywiście brać to pod uwagę, ale w końcu i tak będą patrzeć w kierunku, gdzie siedzą samorządowcy. W związku z tym powinno się rzeczywiście wyegzekwować instytucje konsultacji jako właśnie tę historię Dialogu najpierw z tym, kto tworzy, a potem może

utworzyć historię wspólnego – że tak powiem – reprezentatywnego podejmowania działań na rzecz uporządkowania prawa. Kolejna moja uwaga dotyczy procesu europeizacji. Dawniej można było użyć różnych sformułowań typu „wiecie, rozumiecie, ktoś tam kazał”, natomiast w tej chwili przy tworzeniu prawa mówi się „bo tak chce Unia”. Potem dochodzi do zupełnej paranoi, że zaczynamy mieć kontakty, przecież mamy te kontakty w Europie, już nie mówię na świecie, jeżeli chodzi o branżę i koledzy nam mówią, jak to tak? Przyjmujecie to wszystko w ciemno, że tak powiem? Bez żadnych uwag? Bez waszego charakterystycznego dla waszego kraju podejścia? Czy rezygnacji, czy innej rzeczy? Zwróćcie państwo uwagę na rzecz zupełnie trywialną. W tej chwili Pan premier Waldemar Pawlak musi namawiać Ministra Środowiska, żeby oprotestować kwoty CO₂, a jest to przecież historia, która wywróci nam gospodarkę, nie wiem czy sobie ktoś z tego zdaje sprawę czy nie, ale tutaj nie może być tak, że ktoś będzie coś oprotestowywał. Państwo mówicie o tworzeniu prawa. Czy Państwo wiecie, że bardzo często w Sejmie spory toczą się między różnymi ministerstwami? Czyli, że po drugiej stronie nie mamy takiej sytuacji, że przedłożenie rządowe jest jakimś wspólnym przedsięwzięciem. Kolejna historia, nie wiem jak Państwo to odbieracie w waszych zakresach działania, ale u nas obecne prawo geologiczno-górnictwa, które teraz wejdzie w życie niesie z sobą 22 rozporządzenia. No tutaj była taka

propozycja – zarządzać rozporządzeniami. Chcę Państwu powiedzieć, że praktycznie tak to się odbywa. Prawo się tworzy, ale potem i tak uruchamiana jest instytucja rozporządzeń. Proszę mi pokazać taką sytuację, gdzie mówimy o prawie jakimś istotnym, obszernym i jednocześnie mówimy o wszystkich projektach, a także konsultowanych wszystkich projektach rozporządzeń z tego wynikających. W związku z tym absolutnie życzę Państwu, żebyście rozmawiali o sprawach wielkich, ale ja chciałbym wrócić do bardzo prozaicznego stwierdzenia. Nie ma konsultacji, tzn. nie ma dialogu w relacji twórca projektu, a ci którzy mają go odbierać. Przecież to jest zupełnie oczywiste, że urzędnicy, bezczelnie tak powiem, mają znacznie inne cele niż w końcu ci, którzy będą z tego korzystać. Myśmy się już tak troszkę, że tak powiem zniesmaczeni uodpornili, ponieważ w branży zaczyna być tworzone prawo i od razu patrzmy, gdzie będzie patologia, a gdzie i co trzeba będzie omijać. No to cała zabawa odbywa się na zasadzie pewnej gry. Nie ma argumentacji w czasie tworzenia prawa lub w czasie konsultacji, rozstrzygnięciem jest tylko gra na zasadzie, kto kogo przechytry. Dlatego uważam, że jako WKDS, jeżeli Państwo chcecie to wziąć pod uwagę, powinniśmy znacznie wyżej w tej chwili zacząć stawiać Dialogi w relacji przedsiębiorcy – pracodawcy – samorządy. W WKDS, przynajmniej mówię to troszkę za siebie, poza tym, że są tutaj przedstawiciele tego samego wierzchołka samorządowego, to

oni często występują jako pewnego rodzaju rozjemcy czy pomocnicy, a nie ci, którzy powinni aktywnie pomóc. W związku z tym wróćmy, że tak powiem do egzekwowania konsultacji, rzeczywistych konsultacji w czasie tworzenia prawa. Dziękuję bardzo.

Dr hab. Marek Wróblewski: Proszę Państwa, chciałbym tutaj wyjaśnić zaistniałe prawdopodobnie nieporozumienie. Intencją ogólną tego panelu było wielowątkowe przedstawienie, a także próba interpretacji różnych problemów związanych z tematem dzisiejszej konferencji. W związku z tym te dodatkowe informacje z różnych obszarów funkcjonowania państwa miały być w zamierzeniu jedynie egzemplifikacją ujawnianych problemów, które mają wspólny mianownik. Tym elementem łączącym wykorzystane przykłady są problemy generowane przez otoczenie regulacyjne w Polsce.

Prof. Robert Wiszniowski: Ja również chcę przede wszystkim podziękować Panu za ten głos, tzn. zwracający uwagę na to, że my powinniśmy zastanowić się nie tyle nad tym, w jaki sposób to prawo jest tworzone, ale jak wreszcie zmienić ten tryb; kto powinien współuczestniczyć właśnie w takim dialogowym podejściu tworzenia prawa? Chyba dobrym przykładem jest to omawiane prawo wydobywcze i górnicze, dlatego że faktycznie widać tu bezradność, bezradność zainteresowanych stron, uczestników dialogu. Myślę, że to, co jest chyba też ważne i o czym już wiele osób wspomniało, to kwestia tego, że my istotnie dyskutujemy o ustawach, o projektach ustaw,

które w stanie finalnym nic nie mają wspólnego z ustaleniami pierwotnymi. Mało kto zastanawia się nad budową (konstrukcją) delegacji prawnych. Rozporządzenia, które są sensem wykonawczym każdej ustawy, są obarczone najwyższą odpowiedzialnością. I jeszcze jest jedna rzecz, którą (myślę) warto postulować. Zwykle nie dochodzimy do twórcy danego rozporządzenia, danego aktu prawnego. Myślę tu o odpowiedzialności i o tym, że jeżeli współtworzymy normy, to powinniśmy na to zwracać uwagę, aby pa-trzeć sobie na ręce w tym sensie, że chodzi tu o dobro wspólne. Ale przepraszam za tę zbyt długą dygresję i przejdźmy do głosów z sali.

Barbara Kaśnikowska – Urząd Marszałkowski:

Chciałabym się wypowiedzieć *a propos* tych rozporządzeń. Wydaje się, że nie-trudno wysledzić autora takiego rozporządzenia, bo ono jest zawsze wydawane przez konkretnego ministra. Minister, który takie rozporządzenie wydaje, bierze za to odpowiedzialność. Rozporządzenia są konsultowane, zawsze są konsultacje społeczne. Problem polega tylko na tym, w jaki sposób są one prowadzone. Dokumenty te „wiszą” na stronach internetowych danego ministerstwa, odbywają się także konsultacje międzyresortowe polegające na rozsyłaniu informacji do różnych Ministerstw, a także organizacji pracodawców, agencji rządowymi itd. Rozporządzenia publikowane są na stronach Ministerstwa i wszyscy w ministerstwie „modlą się”, żeby nikt tego

nie zauważył i nie zgłosił żadnych uwag w określonym terminie. Na tym polega-ją konsultacje. Jeżeli są zgłaszane uwagi, to bardzo często są po prostu odrzucane. Ministerstwo musi się odnieść do zgłoszo-nych uwag, co wcale nie oznacza, że ma je przyjąć. Najczęściej urzędnicy analizują te uwagi, ale zwykle opinia jest negatywna. Rzadko dochodzi do zmiany takiego rozporządzenia. O ile wiem, w czasie tych konsultacji, lub po zgłoszeniu jakichś zmian do rozporządzenia konieczne jest też analizowanie wpływu tej zmiany na gospodarkę, na obszar, którego to rozporządzenie doty-czy. Niemniej analizy tej dokonują również urzędnicy, którzy oceniają, w jaki sposób – jak im się wydaje – wpłynie to na rzeczywistość. My nie posiadamy takiego mecha-nizmu, który bodajże, może się mylę, ale bodajże w Szwecji funkcjonuje. Jest tam taki wymóg, żeby każde rozporządzenie czy każdy akt prawny lub wykonawczy, który dotyczy przedsiębiorców, był komentowa-ny i analizowany przez przedsiębiorców. Jest jakaś grupa wybranych wybranych w reprezentatywny sposób przedsiębiorców, która dostaje ten dokument i analizuje, jak przepis wpłynie na ich konkretnie firmy, jakie to przyniesie obciążenia, w jaki sposób wydłuży terminy, zwiększy obowiązki na nich ciążące itd., czyli bardzo konkretnie, już nie na poziomie makro, tylko mikro, w tej konkretnej firmie. Później informacje takie są zbierane i analizowane oraz od-powiednio, w zależności wyników takich konsultacji, dokumenty są zmieniane. I tego

właśnie chyba bardzo brakuje w Polsce, tak mi się wydaje. Bardzo dziękuję.

Zbigniew Żurek – Business Center Club:

Tak więc, jeśli chodzi o konsultacje, Business Center Club jest jedną z czterech reprezentatywnych organizacji w świetle ustawy o Trójstronnej Komisji itd. W związku z tym mamy pewne prerogatywy wynikające z tej ustawy i ustawy o pracodawcach (chodzi tu głównie o prawo do konsultowania aktów prawnych). Trybem konsultacji jest termin 30-dniowy, ale nie zdarza się, żeby ten termin był zachowany. Przykładowo, dostaliśmy kiedyś do zaopiniowania kilkuset stronicową ustawę z załącznikami po godzinie 14:00 w piątek z informacją: „Będziemy wdzięczni za udzielenie opinii do dnia z podaną datą tego piątku”, czyli praktycznie mieliśmy dwie godziny na [...] I tak jest, mówimy wszystkim na około, to jest rzucanie grochem o ścianę. Tak wyglądają konsultacje. Kwestia tego, co Pani powiedziała, że rzadko nasze wnioski są przyjmowane. To prawda. Można również powiedzieć, że zbójeckim prawem rządu jest to, że oni mogą to przyjmować i nie muszą tego przyjmować, bo my nie rządymy, tylko oni rządzą. Takie są konsekwencje i tak musi być. Ogólnie jednak w Polsce mamy fatalny system stanowienia prawa; to się w ogóle kupy nie trzyma. Urzędnicy wiedzą lepiej, urzędnicy wykonują te gesty, które muszą wykonać, tylko po to, żeby one były wykonane. Dzieją się potem te legendarne cuda, np. „lub czasopiśma” itd. Co wynika między innymi stąd, że

akty prawne nie mają zawartej metryczki. Gdyby była metryczka, taka od momentu kiedy akt prawny powstał, zapisane było, kto go stworzył, a poprawki byłyby nanoszone sukcesywnie, można by to było przeczytać, jak księgę wieczystą i tak powinno być tworzone, ale tak nie jest, stąd pytanie – Dlaczego? Proponowaliśmy bardzo proste rozwiązania, żeby nie było afer, których podobno nie ma. Prosty rozwiązaniem byłoby, żeby poseł, który pracuje nad daną ustawą, składał następujące oświadczenie, z uwzględnieniem odpowiednich przepisów i kodeksów: oświadczam, że pracuję nad ustawą, która nie rodzi ze mną konfliktu interesu. Można by coś takiego zrobić bardzo prosto, ale tego się nie czyni. Podstawą Oceny Skutków Regulacji (OSR) jest teza taka, żeby wykazać, że wszystko będzie w porządku, to jest jakby jedna rzecz. OSR są często nierzetelne. Poza tym, co to jest OSR? OSR jest to dokument, który ma pokazywać skutki danej regulacji w stosunku do budżetu państwa. Co to jest stosunek do budżetu państwa? Gdzie jest rzeczywista ocena skutków regulacji dla nas wszystkich? Przykładowo, można wprowadzić dodatkowy podatek, a w OSR wykazać, że dzięki wprowadzeniu tego podatku do budżetu wpłynie ileś miliardów złotych, ale tak naprawdę, ponieważ ten podatek powoduje to, że wielu splajtuje, więc do budżetu wpłynie mniej, a nie więcej. Za to więcej będzie tych, którzy będą pukać do drzwi pomocy społecznej itp. Jeszcze jedna kwestia, żeby nie zagadać Państwa. Elementem

stanowienia prawa jest lobbying. Co to jest lobbying? Proszę zapytać na ulicy. Złodziejstwo, korupcja, oszustwo, załatwianie swoich interesów itd. Tych słów używają również ministrowie. Taka jest percepcja społeczeństwa. Ja powiem tak, lobbying jest społecznie pożyteczny i słuszny, pod jednym warunkiem, że odbywa się w sposób jawny; jawny wg określonych procedur. Nie ma w tym nic złego, że ja chcę załatwiać swoje własne interesy. Ucieranie się, ścieranie się interesów tworzy, optymalizuje prawo pod warunkiem, że gramy *fair*. Farmaceuta będzie reprezentował swój interes, a ktoś inny będzie reprezentował swój interes. Nie ma w tym nic złego. Powstała ostatnio ustawa o lobbyingu, na dzień dzisiejszy specjalnie nie robi ani nic złego, ale i nic dobrego. Powstał niedawno, kilka miesięcy temu projekt nowej ustawy o lobbyingu, ja poruszę tu tylko jeden aspekt, który brzmi jak anegdota, niestety anegdotą nie jest. Jak Państwo może wiedzą, dzisiaj lobbyści zgodnie z obowiązującą ustawą, rejestrują się w MSWiA. Według nowej ustawy lobbyści mieliby się rejestrować w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA). CBA miałoby przejąć rejestrowanie lobbystów, jaki to daje wydźwięk społeczny? Ja uważam, i to zaproponowałem Pani Minister J. Piterze, że można by było pójść dalej, realizując zasadę przyjaznego i taniego państwa. Po co tworzyć nowy rejestr, kiedy można się dopisać do starego. Proponuję zamiast do CBA, od razu lobbystów rejestrować w centralnym rejestrze skazanych. Dziękuję.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dziękujemy bardzo. Bardzo proszę o zabranie kolejnego głosu.

Kazimierz Biszta – Dolnośląska Izba Rzemieślnicza:

Moim zdaniem Dialog Społeczny występuje w formie „zamiast”, tzn. zamiast Samorządu Gospodarczego. Tu wróć do okresu międzywojennego, który ja znam tylko z historii, ale wiem, że w okresie międzywojennym istniał samorząd gospodarczy, który został zlikwidowany przez władze komunistyczne. Kiedy tworzyła się nowa rzeczywistość, nowy ład polityczny i gospodarczy w Polsce, bardzo cieszyłem się, że powstaje samorząd terytorialny. Jego początki wiązały się z utworzeniem samorządu gminnego, później natomiast powstał samorząd powiatowy oraz wojewódzki. Byłem przekonany, że reforma samorządowa pójdzie dalej i że zostanie utworzony samorząd gospodarczy. Jako przedsiębiorca rozumiem, że to nie mogło być zaraz, bo były inne ważniejsze sprawy. Ale minęło 21 lat, a zaczęto od tego, że okrojono samorząd rzemieślniczy, w którym istniała obligatoryjność przynależności do rzemiosła. Został on zastąpiony ustawą o działalności gospodarczej, która została później zmieniona przez ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Obie ustawy bardzo osłabiły i podzieliły samorząd gospodarczy, ich przepisy umożliwiły prowadzenie działalności gospodarczej bez posiadania kwalifikacji i bez konieczności obligatoryjnej przynależności do samorządu gospodarczego. W

konsekwencji wspomniane przez mnie akty prawne doprowadziły do obniżenia jakości usług i spowodowały zalew sądów pozwami o oszustwa i wyłudzenia zaliczek bez możliwości ustalenia sprawców tychże przestępstw. Jest to system anglosaski, który nie przystaje do naszych warunków. W naszych warunkach on się nie sprawdził i przyniósł wiele złego. Była tutaj mowa o tym, żeby wzorować się na mistrzach. Myślę, że dobrym wzorcem są takie państwa jak Francja i Niemcy, w których samorząd gospodarczy istnieje od bardzo dawna i w których nie wprowadza się zmian rewolucyjnych tylko ewolucyjne. Modyfikuje się prawo, ale z korzyścią dla przedsiębiorców i dla państwa. Myślę, że warto byłoby się zastanowić przy okazji dyskusji o Dialogu Społecznym nad powrotem do stworzenia samorządu gospodarczego, bo dlaczego nie zdecentralizować tej władzy? Decentralizacja państwa w samorządzie terytorialnym, jak pokazuje miniony okres, przyczyniła się do poprawy zarządzania na szczeblu lokalnym, dlatego z głębokim przekonaniem uważam, że utworzenie samorządu gospodarczego legitymizowałoby prawdziwy dialog władzy ze społeczeństwem, a opiniowanie ustaw regulujących gospodarkę przez powołany samorząd gospodarczy – będący partnerem władzy – umożliwiłoby naprawienie prawa gospodarczego. Mam nadzieję, że głos mój będzie przyczynkiem do dalszej dyskusji. Dziękuję bardzo.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dziękujemy bardzo i mieliśmy następne zgłoszenie do

dyskusji. Kto z Państwa chciał zabrać głos? Bardzo prosimy.

Marek Pasztetnik – Zachodnia Izba Gospodarcza, Przedstawiciel Samorządu Gospodarczego:

Samorząd gospodarczy funkcjonuje w Polsce na podstawie ustawy o samorządzie gospodarczym, natomiast działa słabo dlatego, że nie ma żadnych prerogatyw ani uprawnień, i to jest rzecz, której jak gdyby też ustawodawca nie dokończył. Były prace nad powszechnym samorządem gospodarczym, nawet popierało to BCC, ale chyba prace znowu stanęły i o tym się nic nie mówi. To tylko tyle wstępu, jeżeli chodzi o samorząd gospodarczy. Podoba mi się ta dyskusja, to, że zaczynamy rozmawiać, i to o takich sprawach, o których tu chcieliśmy usłyszeć – przynajmniej ja. Mam nadzieję, że razem zrozumiemy, jak działa powstawanie prawa i zdejmujemy te wszystkie szaty, które zasłaniają ten proces, czyli że zaczniemy mówić faktycznie o tym, jak ta gra, czasami perfidnie i koniunkturalnie jest prowadzona, tzn. jak grupy interesów załatwiają sobie ustawy. Dopóki tego nie zrozumiemy i o tym głośno nie będziemy mówić, to będzie ciężko, będziemy musieli obracać się w sferze ogółu. Jest też sprawa, którą chciałbym poruszyć, tzn. sprawa lobbystów, bo uważam, że tak naprawdę, gdyby w prawie było kilka stron, które jawnie przedstawiałyby swoje interesy, to wtedy dopiero funkcjonowałby dialog. Tak naprawdę tego dialogu nie ma właśnie dlatego, że te interesy są pod stołem i o tym

nie mówimy, i tak naprawdę chodzi o to, że im mniej będziemy o tym mówić, im mniej czasu damy partnerom do konsultacji, do tego żeby wyrazić swoją opinię, to będzie coraz gorzej. Warto o tym dyskutować. Powoli zaczynamy rozumieć, jak to prawo jest tworzone i że chcielibyśmy się temu przeciwstawić. Dziękuję.

Prof. Robert Wiszniowski: Również bardzo dziękuję za ten głos i właściwie myślę, że teraz zmierzamy do takiego postrzegania tego prawa w kategoriach jakby to powiedzieć – istniejących barier dla procesu i procedur – przede wszystkim procedury. Procedury, które z jednej strony „zabijają” inicjatywę społecznych partnerów, z drugiej zaś jakby wymuszają tak naprawdę pewne fasadowe działanie pod przykryciem wypełniania zasady subsydiarności. Zatem musimy coś zrobić..., czyli konsultujemy. Konsultacja, aby była, żeby formalnie zaistniała w sensie merytorycznej dyskusji, nie może przedłużać procesu stanowienia prawa, ale raczej go racjonalizować. Zawsze przecież możemy dojść do paradoksu „zamrożonych” negocjacji. Jeszcze jest jedna rzecz, to jest wielokrotne zasłanianie się tzw. standardami Unii Europejskiej. Ale gdy popatrzymy na kraje „starej piętnastki” UE, to okazuje się, że w wielu przypadkach my podlegamy presji z ich strony. Dodatkowo, takie wymuszanie zmian w prawie polskim nie jest wyłącznie wynikiem działań ze strony Komisji Europejskiej, a jest wywoływane przez polityków krajowych. Dużą rolę odgrywają też media, które jakby

uczestniczą w tym procesie.

Roman Plócienniczak – reprezentant WKDS, Loża BCC Dolny Śląsk:

Chciałbym przedstawić Państwu negatywny przykład dialogu społecznego, który potwierdza słowa Pana Profesora. Otóż w styczniu tego roku byłem gościem u pana Wiceministra prof. Zbigniewa Marciniaka w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Podczas spotkania rozmawialiśmy na temat e-learningowych metod nauczania, zwłaszcza w obszarze języków obcych, mając na uwadze wyrównanie szans dzieci i młodzieży w regionach wiejskich, małych miasteczek itd., tam gdzie dostęp do nauki jest bardzo ograniczony. Panu Ministrowi przedstawiliśmy rozwiązanie TELL ME MORE, które daje możliwość uczenia się jednego z ośmiu europejskich języków obcych na wszystkich poziomach. Stwarza tym samym warunki do rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy, komunikatywnego i konkurencyjnego w całej Europie. I wtedy, *a propos* dialogu społecznego, w odpowiedzi na naszą inicjatywę, pan Wiceminister Zbigniew Marciniak oznajmił, że nie może rozpatrywać takich propozycji, bo są to po prostu decyzje polityczne, natomiast strona merytoryczna i ekonomiczna nie mają tutaj najmniejszego znaczenia. Powiem Państwu więcej, pan Wiceminister powiedział również rzecz dla mnie straszną: to, że istnieje taka możliwość rozwoju młodego społeczeństwa, nie znaczy jeszcze, że dziecko tego „ostatniego dozorczy” będzie mówiło w języku obcym. Jeśli my na takiej

płaszczyźnie i na takim poziomie dyskusji próbujemy budować społeczeństwo oparte na wiedzy i wyrównywać szanse edukacyjne, to będziemy potrzebować jeszcze dużo czasu, aby Dialog Społeczny rzeczywiście został w jakimś sensie spełniony, a nasze cele zrealizowane. Dziękuję.

Dr hab. Robert Alberski – Uniwersytet Wrocławski:

Jestem w trudnej sytuacji, ponieważ mnóstwo wątków, które przychodziły mi do głowy, zostało już wypowiedzianych, nie będę się więc oczywiście powtarzał. Chciałbym natomiast na jeszcze jedną ważną rzecz zwrócić uwagę, właśnie w kontekście tych idei instytucji Dialogu i związku z Europą. Zauważmy, że Dialog jest w tej chwili toczony na trzech poziomach. Po pierwsze, na poziomie regionalnym, czyli tutaj na szczeblu WKDS. Po drugie, na poziomie podejmowania decyzji w centrum, a tam – jak wynika z tego, co Państwo mówią - dialog ten jest ułomny. Istnieje jeszcze poziom trzeci, który nas także coraz mocniej dotyczy. To jest poziom unijny, związany z tym, że instytucje Dialogu funkcjonują w Brukseli bardzo aktywnie. Bardzo często można odnieść wrażenie, jak się przyglądamy temu, co płynie stamtąd tutaj – mój Przedmówca mówił choćby o tych limitach dwutlenku węgla, ale jest jeszcze mnóstwo innych tego typu przykładów, które się pojawiają – że Polska właśnie w tych instytucjach Dialogu na szczeblu unijnym jest mało obecna. Mamy chyba bardzo słabo rozpoznane mechanizmy funkcjonowania,

skupiamy się na parlamencie, na Komisji, zapominając o tej całej sieci powiązań, które znajdują się na drugim planie. A przecież są tam uczestnicy dialogu, także z naszego kraju, czy to w przypadku samorządów, poprzez Komitet Regionów, czy to poprzez Komitet Ekonomiczno-Społeczny, gdzie reprezentowani są z kolei pracodawcy i związki zawodowe, ale także przedstawiciele innych organizacji społecznych. Wydaje się, że my tam niby jesteśmy, tzn. Polska te wszystkie miejsca obsadziła, ludzie tam jeżdżą, ale jakby nie widać specjalnie skutków tej obecności, nie ma głosu Polski w momencie, kiedy różnego rodzaju dyrektywy powstają. Mamy taką skłonność do pewnej nadgorliwości, zresztą wszystkie nowe kraje tak robią, tzn. wprowadzają dyrektywy w maksymalnym zakresie. Choćby przykład programu *Natura 2000* na Słowacji, tamtejsze władze wpadły na pomysł takiego wprowadzenia tego systemu, że praktycznie połowa Słowacji jest dzisiaj objęta ochroną. W konsekwencji, Słowacy mają potężny problem ze zbudowaniem czegokolwiek tak, aby nie naruszyć granic obszarów chronionych. To jest pewien kłopot, ale oczywiście te dyrektywy jakieś granice nam wyznaczają i pewnych rzeczy przeskoczyć nie będziemy w stanie. Tak naprawdę jedynym sposobem zadbania o interesy polskiej gospodarki, polskiej nauki, czy polskiego państwa jest po prostu większa aktywność na forach Dialogu w Europie. Jak się wydaje, są tu ogromne rezerwy, których my jako państwo raczej nie wykorzystuje-

my, bo – jak powiedziałem – formalnie tam jesteśmy, są nasi przedstawiciele, uczestniczą związkowcy, są przedstawiciele pracodawców, ale poruszanie się w tym systemie ciągle jeszcze powoduje trudności i bardzo wiele w tym zakresie należy jeszcze zrobić. Pewnie już nie ze strony rządu, bo on tu niewiele może zrobić, ale przede wszystkim ze strony partnerów społecznych należy oczekiwać działań. Organizacje te muszą poświęcić dużo więcej uwagi właśnie temu aspektowi Europejskiego Dialogu. Dziękuję bardzo.

Małgorzata Tobisz – Związek Pracodawców Dolnego Śląska, wicedyrektor szpitala:

Proszę Państwa mnie uczono prawa dawno temu, może nie w 36. roku, ale wbrew stereotypom w epoce, w której mnie prawa uczono, Uniwersytet Poznański mnie wytresował, również w pisaniu aktów prawnych. I dzisiaj, jak czytam akty prawne, to mnie serce boli. Ogólnie pół żartem, ale przygotowujemy akt prawny pod hasłem „Wynajdźmy sobie koło, najlepiej kwadratowe”. I mamy skutek w postaci nowej legislacji, która praktycznie unieruchamia możliwość decydowania o planach zagospodarowania przestrzennego w miastach. Wrocław ucierpi na tym nieprawdopodobnie. Albo mamy tworzenie prawa w stylu „My lepiej wiemy, czego chcecie”. Skutek jest taki, że moja branża, szpitale, krwawymi łzami płaczą nad bzdurnymi decyzjami prawnymi, rodzącymi skutki finansowe. Albo robimy prawo pod hasłem „Możemy na tym zarobić”. To

są między innymi odpady – ustawa, która weszła, ma dziury w postaci braku Rozporządzeń wykonawczych i w związku z tym jest starcie gigantów, lobby takiego, a nie innego unieszkodliwiania śmieci. Albo robimy wreszcie ustawę pod hasłem „Kto pierwszy wstanie, ten pisze prawo” i skutek jest taki, że niedobory w mojej branży, czyli ochronie zdrowia, usiłuje się regulować aktem normatywnym niższego rzędu niż ustawa, mianowicie decyzjami Narodowego Funduszu Zdrowia. Powiem po imieniu, skutek jest taki, że dwa oddziały szpitalne mieszczące się na jednym piętrze są zobowiązane do zakupu dwóch bardzo drogich aparatów diagnostycznych, bo każdy z nich, żeby sprostać wymogom NFZ, musi taki aparat diagnostyczny posiadać. Absurdalna zupełnie rzecz. Dwa pokoje obok siebie, praca 4 godziny dziennie, dwa aparaty, a powiem Państwu samochód za 250 tysięcy to już jest stosunkowo niezłe auto. Aparat za 250 tysięcy w szpitalu, to nie jest nic nadzwyczajnego. Zepsuł się po roku? Bo on się wyeksploatował pani dyrektor. On się musiał zepsuć. Proszę Państwa to są wszystkie normy prawne na podstawie których my musimy działać. Mówię więc, albo wynajdźmy sobie koło, mimo że jakieś już jest i niezłe działa, albo zastanówmy się dla kogo być dobrym wujkiem i poczęstować go określoną kwotą płynącą z tego prawa. Dziękuję bardzo.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dziękujemy bardzo. Czy ktoś z Państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Do czego zachęcamy. Bar-

dzo proszę.

Zdzisław Kiedel – KGHM Polska Miedź:

Proszę Państwa, chciałbym tutaj zwrócić uwagę na kwestie formalno-prawne i odnieść się do momentu, w którym przystępowaliśmy do Unii Europejskiej, a mianowicie do Traktatu Akcesyjnego, który przedtem podpisaliśmy. Ja akurat pasjonuję się kwestią ochrony środowiska i w tym zakresie mogę podać przykład. Nasi negocjatorzy (oczywiście negocjatorzy w cudzysłowie, bo potem miałem z niektórymi z nich kontakt i wtedy dowiedziałem się, że większość z nich z ochroną środowiska nie wspólnego nie miała) współdecydowali o ilości emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu w skali rocznej przez Polskę. I chcę teraz Państwu powiedzieć, że oto Unia zamierza wprowadzić handel emisjami tymi zanieczyszczeniami, poza CO₂, który jest aktualnie prowadzony. Ciekawe jest to, że wielkość tej emisji, którą ustalono i zapisano w Traktacie, została określona na poziomie połowy łącznej emisji ze wszystkich polskich elektrowni. A gdzie są jeszcze inne branże przemysłowe? No i oczywiście taką małą ilość darmowych uprawnień otrzymamy [...], nie dostaniemy bowiem większej liczby darmowych uprawnień niż zapisano w Traktacie, ponieważ jest to najważniejszy akt prawny jaki został przez Polskę podpisany. Zatem Unia Europejska w tym zakresie szykuje nam kolejny „pasztec”, jeśli chodzi o nasz przemysł, który emituje te właśnie zanieczyszczenia. I teraz jeszcze taka uwaga dotycząca stanowienia prawa w

naszym kraju. Mianowicie, logika wskazuje, że wszystkie projekty aktów prawnych, które trafiają do Sejmu, powinny również zawierać przepisy wykonawcze. Praktyka wskazuje, że projekty ustaw, które trafiają do konsultacji społecznych, nie zawierają przepisów wykonawczych. Praktycznie, dopiero w tych przepisach wykonawczych kryją się szczegóły, które nas dotyczą i niejednokrotnie wprowadzają nowe, bardzo istotne i często kosztowne wymogi. I trzecia kwestia, która była wspomniana na początku tej prezentacji, tzn. perspektywy rozwoju Europy do 2020 roku. UE wyznaczyła sobie dwa cele do zrealizowania w ciągu najbliższych lat: po pierwsze, modernizacja przemysłu, innowacyjność oraz wdrażanie nowych technologii, a po drugie, zwiększenie zatrudnienia. Wydaje się, że są to dwa sprzeczne elementy i myślę, że będzie to szczególnie trudne do przyjęcia przez stronę związkową. I to takie trzy uwagi, Dziękuję.

Prof. Robert Wiszniowski: Bardzo proszę.

Marek Woron – Kanclerz Łoży Dolnośląskiej BCC:

W odniesieniu do dialogu społecznego w Polsce nie da się stwierdzić, że jest on oparty na demokracji partycypacyjnej poprzedzonej twórczą deliberacją poszczególnych grup społecznych. Mamy raczej odgórne narzucanie woli i stanowienie prawa przez silniejszych i bardziej wpływowych, często wbrew woli słabo zorganizowanej większości. Wybierani reprezentanci na różnych szczeblach władzy stosunkowo

szybko tracą kontakt z wyborcami, nie mają woli i interesu, czasem wiedzy i umiejętności do permanentnego włączania szerokiej rzeszy społeczeństwa w proces konsultacji. Jeżeli zdarza się możliwość debaty społecznej, to jest to działanie doraźne, niezmiennie najczęściej wcześniej przyjętych założeń. I jako takie nie cieszy się najczęściej zainteresowaniem zapraszanych, którzy nie czują się rzeczywistymi partnerami dla swoich reprezentantów. Moim zdaniem wynika to z braku systemowego i tak naprawdę profesjonalnego podejścia do dialogu społecznego, a to jest chyba konsekwencją braku wiary w jego skuteczność i niekorzystania z dorobku wypracowanego przez poprzedników. Dominuje przekonanie, że aktualnie panujący urzędnik, polityk „wie lepiej” i albo zniechęci człowieka do działań, albo je przejmie. Bez wątplenia władza na każdym szczeblu nie może sytuować się ponad człowiekiem, ale obok niego. Powinna swoją służalczą posługę sprawować wtedy, gdy zwróci się o to obywatel. Władza musi wspierać jego inicjatywy, w żadnym przypadku nie wolno jej ich zawłaszcząć.

Prof. Robert Wiszniowski: Dziękuję bardzo. Ja myślę, że to wiąże się jeszcze z tym takim dodatkowym elementem, o którym też powinniśmy wspólnie tutaj porozmawiać. To jest kwestia tego, w jaki sposób określamy potrzebę udziału. Potrzeba udziału w pewnych podejmowanych działaniach nie powinna polegać tylko na decydowaniu, ale też na zasadzie wspierania pewnych przedsięwzięć. Jest to myślę jak-

by specyfika, która nas może nie tyle różni od innych narodów, broń Boże, tylko która może wypływa z historycznej pamięci, tradycji czy świadomości narodowej. Chodzi tu o kwestię postrzegania bezkompromisowej, bezinteresownej pracy na rzecz innych, ale i też dla siebie. Myślę tutaj właśnie o społeczeństwie obywatelskim i o tym czy ono się rozwija? Osobiście coraz częściej dochodzę do pewnego dość paradoksalnego wniosku, i przepraszam, że to powiem: otóż dla mnie społeczeństwo obywatelskie w Polsce jest postrzegane jedynie w tych kategoriach, gdy pojawia się problem, wówczas bowiem sprawnie i szybko się organizujemy. Przykładowo, kiedy coś mnie zalewa, kiedy droga gminna czy powiatowa rozsypała się po zimie itd., polskie społeczeństwo obywatelskie uaktywnia się, czyli blokuje, przeciwdziała. Dokładnie więc jakby nie ma tego, co nazywam pozytywnym obliczem kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Bardzo często negatywna sytuacja rodzi zachowania, które określa się np. w mediach mianem aktywnego, zaangażowanego społeczeństwa obywatelskiego. Ja myślę, że jest to kwestia właściwie przewartościowania czy też przesterowania tego myślenia, jeżeli chodzi o postrzeganie, czym jest i jaki jest kontekst udziału społeczeństwa. Przecież gdybyśmy popatrzyli sobie na holenderskie spotkania, które były organizowane na poziomie osiedlowym, to ustawiony wspólny stół „biesiadny” pod blokiem w naszej świadomości wiązałyby się może nawet z czymś niepoprawnym, za da-

leko idącym. Musi więc dojść do koniecznego przewartościowania, które powinno się promować na każdym poziomie. Bardzo często powinno się podkreślać, o czym się rozmawia, i to o drażliwych, konfliktogennych sprawach (problemach). Na przykładzie WKDS można zaprezentować przedmiot debaty lub rozmowy, które w wielu przypadkach kończą się konfliktem, czyli nie ma w zasadzie spotkań z konstruktywnym wyjściem. Nie ma czegoś, co by można było ukierunkować w stronę – zrobimy coś wspólnie, konstruktywnie i tylko w tym zakresie się spotkajmy. Nie podejmujemy innych, np. drażniących spraw. To jest bardzo trudne, właściwie na to przepisu prawnego nie ma. Czasem jest więc tak, że niektóre regulacje prawne oczywiście dają pewne możliwości i instrumenty do osiągnięcia celu w dyskusji, dialogu, ale też jest kwestia tego, że nie wszystko da się uregulować prawem. Zatem odwróćmy sytuację, może powinniśmy popatrzeć na siebie samych. I jeszcze sprawa tzw. klarowności dokumentów prawnych, tzn. faktycznie zgadzam się, że czasami napisane rozporządzenie, a nawet projekt ustawy jest „wyposażony” w błędy stylistyczne i mało ostre wyrażenia, wówczas je modyfikujemy, zastępujemy ten akt prawny nowelizacją. Nie tworzymy nowego prawa, natomiast bardzo często wprowadzamy tylko pewne zmiany, bo nie mamy wyjścia (a nawet i czasu). Wprowadzenie zmian nie jest w ogóle oceniane. To jest następny problem, którym należałoby się zająć.

Głos z sali: Proszę Państwa, bo czas biegnie i sądzę, że niedługo będziecie Pano wie prezentować wnioski z tego panelu na spotkaniu ogólnym. Może zatem byłibyście skłonni spróbować podsumować panel, żeby te wnioski były nie tylko dla Panów, ale dla ogółu. Prosimy o podsumowanie panelu.

Dr hab. Marek Wróblewski: Właśnie, to jest słuszna uwaga i koncepcja. Starałem się podczas naszego spotkania i tej bardzo ciekawej dyskusji zanotować kilka myśli, które zostały wyartykułowane, i myślę, że może teraz jest właściwy czas na to, żeby się wspólnie zastanowić, z jakim ostatecznie przekazem chcielibyśmy udać się na dalszą część Konferencji. Proszę Państwa, myślę, że jeśli chodzi o naszą diagnozę dotyczącą tworzenia prawa, to pojawiające się głosy są, jak się wydają zgodne w jednej ocenie. Mianowicie wielu dyskutantów eksponowało przede wszystkim problem dotyczący, po pierwsze, wadliwych konsultacji w procesie tworzenia prawa w Polsce, które mają bardzo często fikcyjny i fasadowy charakter oraz właściwie brak realnych implikacji dla tworzonego prawa. Tymczasem sam proces konsultacji należy uznać potencjalnie za bardzo istotny. Po drugie, bardzo ważny postulat dotyczył tego, iż właśnie do tworzonych czy też przyjmowanych później przez Sejm aktów prawnych należałoby niemal jednocześnie przygotowywać akty wykonawcze i nad tym skrupulatnie deliberować. Wydaje się, iż dopiero tak rozumiana całość może stanowić klucz

do rozwiązania określonego problemu. W sferze diagnostycznej też chyba zgadzamy się co do tego, że niestety jakość tworzonego prawa jest często daleka od oczekiwań, i to zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym.

I tutaj jeszcze tylko ostatnia uwaga, jeśli chodzi o nasze potencjalne konkluzje; prośbę Państwa bardzo często pojawiały się tutaj głosy dotyczące braku adekwatnego dialogu między pomiotami, które są zaangażowane w proces tworzenia prawa. Padały nawet konkretne propozycje, między jakimi stronami ten dialog miałby się po prostu toczyć, żeby w efekcie aktywność ta prowadziła do opracowania jak najbardziej adekwatnych aktów prawnych. Myślę, że warto wskazać na ten wątek w naszych konkluzjach. Ponadto za istotny należy uznać wpływ regulacji UE na proces tworzenia prawa w Polsce. Warto zatem wyeksponować fakt, iż istotną determinantą tworzenia systemu prawa na poziomie naszego kraju są oczywiście akty unijne, ale też należałoby wyartykułować postulat (i taką konkluzję można byłoby sformułować), żeby prawo unijne nie było tak bezrefleksyjnie wdrażane. Jednocześnie można podkreślić, iż regulacje Wspólnoty nie mogą być jedynym usprawiedliwieniem dla wielu rozwiązań prawnych przyjmowanych w Polsce, tym bardziej, że część krajów UE, na przykład Wielka Brytania, doskonale sobie radzi, jeśli chodzi o zgłaszanie bardzo skutecznego sprzeciwu w przypadku regulacji, które z różnych względów nie są dla

niej wygodne i akceptowalne, wskazując na inne rozwiązania w danym zakresie. Zatem może też i taką uwagę moglibyśmy tu sformułować. Jeżeli Państwo chcielibyście coś dodać, to zapraszam serdecznie, ponieważ w tej chwili to są tylko wstępne propozycje, które staraliśmy się „na gorąco” formułować.

Głos z sali: Ja tylko krótko powiedziałbym tak, że skoro pan profesor dopuścił faktycznie do odejścia od tematu fiskalizmu, to proszę być konsekwentnym i proszę to powiedzieć. Dlatego wydaje mi się, że można o tym powiedzieć i żeby to wzmocnić to powiedziałbym tak, że nasi rządzący mają mentalność księgowych, mentalność poborców podatkowych, a nie mentalność mężów stanu, im to trzeba przy każdej okazji wypominać i tego nigdy nie będzie za dużo, bo oni i tak nie słuchają, ale może wreszcie kiedyś posłuchają.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dokładnie to sobie pozwolę jeszcze dodać. Proszę Państwa może też takim kompromisowym rozwiązaniem, jeśli chodzi o fiskalizm byłoby to, że właśnie prawo fiskalne w Polsce jest bardzo dobrym przykładem tego, jak nie powinno być tworzone prawo, i jakimi błędami strukturalnymi jest często obarczone. W ten sposób można byłoby połączyć dwa podniesione wątki w spójną całość. Także myślę, że to byłoby konstruktywne ze strony naszego panelu. Proszę Państwa, jeżeli ktoś z Państwa chciałby jeszcze zgłosić dodatkowe uwagi, to serdecznie zapraszam.

Prof. Robert Wiszniowski: Proszę Pań-

stwa, jeszcze mamy chwilę, więc cały czas na widocznym slajdzie widnieje następny [super] ulubiony wskaźnik, bo obecnie znajdujemy się w erze parametryzacji. Myślę tutaj o wskaźniku wolności gospodarczej. W międzyczasie powiem, że zaraz oddam głos, bo oczywiście to jest panel dyskusyjny, a nie monolog. To by było niepoprawne, gdybym tylko sam prezentował i sam komentował. To Państwo przede wszystkim wnosicie najwyższe wartości do tych postulatów i myślę, że powinniśmy je zdecydowanie wyeksplikować. Musimy je wypowiedzieć, i to jasno i wyraźnie; zgadzam się, że też te związane z polityką fiskalną są najbardziej węzłowe. Wracając zaś do tego rocznego raportu (indeksu), który jest publikowany przez *The World Street Journal*, obejmuje on te sprawy, które jakby nas najbardziej interesują, bo jest tutaj ocenianych kilka kryteriów, to jest polityka handlowa, polityka podatkowa, interwencja rządu, polityka monetarna, płace, ceny, prawo własności, regulacje prawne i aktywność „szarej strefy”, o czym też dzisiaj wspominaliśmy. No i oczywiście jest poddana ocenie Polska, jeżeli chodzi o to badanie. Na wszystkie badane kraje (179 państw) w tej chwili, na 2010 rok Polska zajmuje 71 miejsce. Szczególnie trzy kwestie (kryteria) są najniżej oceniane. Są to szczególnie niebezpieczna aktywność „szarej strefy”, niedostosowane regulacje prawne, w tym prawa własności, oraz nadmierna interwencja rządu w gospodarkę. Zatem te trzy kwestie w dużym stopniu obniżają naszą pozycję

w rankingu, a współczesne, nowoczesne państwo powinno opierać się na idei liberalizacji. Chodzi tu o stworzenie przestrzeni konkurencyjności, ale opartej na zasadach wolności i wspomnianej równości, choć oczywiście równości regulowanej prawem. Sądzę, że moglibyśmy też poruszyć jeszcze jedną sprawę, co do której nie odnieśliśmy się w sposób dość jednoznaczny i może powinniśmy to przedyskutować. Wracam do idei dialogu, tzn. dyskusji otwartej. I tu powstaje pytanie, czy my uprawiamy działania, które możemy nazwać czynnościami o charakterze dialogowym, a nie monologicznym, bo bardzo często wydaje mi się, że debatujący partnerzy jedynie wypowiadają swoje własne zdanie, nie słuchając innych. I czy rzeczywiście taka instytucja jak WKDS ma możliwości prawne, co do tego, ażeby w sposób zinstytucjonalizowany i pełnoprawny uczestniczyć w procedurze tworzenia prawa w Polsce? To jest dla mnie pytanie kluczowe. Czy Państwo zebrani tutaj odnoście takie wrażenie, że jest to realne.

Elżbieta Rosiecka – Dolnośląski Związek Pracodawców PKPP Lewiatan:

Ja się bardzo cieszę z tej ostatniej tezy, którą Pan Profesor tutaj próbuje przeforsować. Jestem krótko członkiem WKDS i nie mam zbyt dużych doświadczeń w jej pracach, ale być może dzięki temu, nazwijmy to tak, zachowuję jeszcze świeżość spojrzenia w tej materii. Mam też wrażenie, że dialog społeczny toczy się jakby na dwóch zasadniczych płaszczyznach. Pierwsza taka ściśle formalna, czyli w strukturach, jak

WKDS, Komisja Trójstronna itd. Druga to płaszczyzna właśnie poruszanego dialogu obywatelskiego. Oczywiście chcielibyśmy, żeby jakość tego dialogu przechodziła w dialog obywatelski, bo on wydaje się najbardziej pożądanym i oczekiwanym. Wracając do WKDS, to rzeczywiście jest tam poruszanych wiele tematów, problemów, z których często najbardziej ekscytujące lub żywotne to te, u podstaw których leży konkretny konflikt pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi. Warto jednak przypomnieć, że w skład WKDS wchodzi cztery strony: pracodawcy, związki zawodowe, administracja samorządowa i administracja rządowa. Potencjalnie wszyscy partnerzy są zdolni do tego, aby budować coś konstruktywnego, i żeby nie była to instytucja fasadowa. Ponadto, wydaje mi się, że każdy z tych członków powinien po pierwsze, mieć świadomość swoich praw i obowiązków związanych z udziałem w WKDS, a po drugie, być otwartym na różnorodność rozwiązań oraz mieć odwagę do ich proponowania i przyjmowania. Życzę wszystkim członkom WKDS dwóch rzeczy: świadomości odpowiedzialności wynikającej ze sprawowanej funkcji oraz odwagi w mówieniu o trudnych problemach i działaniach. Bez obawy, czy komuś się to spodoba czy się nie spodoba; czy temat będzie źle, czy dobrze odebrany, zwłaszcza przez media; w ten sposób dochodzi się do prawdy i dotyka spraw naprawdę ważnych. I jeszcze jedna kwestia. W dyskusji także pojawiło się pytanie, a nawet zarzut, że nie

czyta się eksperckich raportów. Patrząc z punktu widzenia przedsiębiorcy, mamy dwa główne czynniki, które decydują w wielu przypadkach o skuteczności działania, są to informacja i czas. Te dwie determinanty muszą być po prostu efektywnie wykorzystywane. Jeżeli biorę do ręki raport, jeżeli on jest nawet bardzo mądry, ale gdy jego objętość jest ponad 100-stronicowa, to proszę mi wierzyć, że ani ja, ani większość z Państwa będących przedsiębiorcami tego raportu nie przeczyta wnikliwie. Mój kolega, dyrektor banku, przeprowadził kiedyś taki eksperyment: na 64 stronie raportu, który liczył 125 stron, napisał: „jeżeli ktoś dojdzie do tej strony raportu, to dostanie ode mnie Napoleona i ma się po niego zgłosić”, no i nikt się nie zgłosił. Także zbyt duża ilość informacji powoduje to, że tracimy po prostu wątek, tracimy myśl przewodnią. Na zakończenie pragnę zauważyć, że rzeczywiście tematyka nam się tutaj trochę „rozjechała”, bo jest bardzo wielowątkowa, jak widać. Mamy zatem problem z podsumowaniami i wnioskami z dyskusji. Spróbujmy jednak skonkretyzować i sporządzić listę zagadnień oraz proponowanych rozwiązań, które pojawiły się tym w panelu dyskusyjnym.

Prof. Robert Wiszniewski: Z całą pewnością tak. Bardzo dziękuję. Ja myślę, że jest jeszcze jedna kwestia, którą może sygnalizowaliśmy, ale zbyt mocno nie wyartykułowaliśmy. Chodzi o całkowitą depolityzację procesu legislacyjnego, tzn. może rzeczywiście powinniśmy to mocno skon-

kretyzować, podkreślając że do procesu legislacyjnego powinni wejść z jednej strony profesjonaliści (i nie powinno być utareczek na poziomie międzypartyjnych interesów), z drugiej zaś partnerzy społeczni. Jest to oczywiście trudny zabieg do przeprowadzenia, bo to by była zmiana, i to dość znacząca ze względu na system rządów w Polsce, ale na ten temat należy też zwrócić uwagę.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dobrze proszę Państwa. To w takim razie czy jeszcze raz powtarzamy te najważniejsze nasze ustalenia? Może króciutko jeszcze, tylko hasłowo.

Uwaga pierwsza dotyczy pracy i konieczności podniesienia jakości prawa, co do tego jesteśmy zgodni, zwracamy uwagę, że ta jakość jest nieadekwatna i w konsekwencji rodzi poważne problemy oraz generuje koszty. Tytułem przykładu zgodziliśmy się na wskazanie niejasnego i kosztownego prawa w sferze fiskalnej. W związku z tym możemy też konkludować, że dobrze byłoby, gdyby prawo tworzyli eksperci, mniej w związku z tym upolityczniony byłby ten proces.

Uwaga druga, proces konsultacji przy tworzeniu prawa powinien być procesem realnym, a nie fasadowym z obu stron. Uznajemy, że obecny tryb konsultacji jest często fikcyjny i fasadowy i zwracamy uwagę na to, że wszystkie strony zaangażowane w tworzenie prawa powinny swoją rolę oraz obowiązki właściwie wypełniać.

I wreszcie uwaga trzecia, co do której również się zgodziliśmy, mianowicie pożądane

byłoby holistyczne postrzeganie tworzenia procesu prawa, czyli nie tylko koncentracja na zapisach ustawowych, ale również dbałość o wysoką jakość aktów wykonawczych, które są niezwykle istotne na poziomie operacyjnym.

Na koniec jeszcze podnoszona kwestia oddziaływania Unii Europejskiej, która ma istotny i realny wpływ na tworzenie prawa w Polsce; jak powiedzieliśmy ten wpływ jest widoczny i oczywiście musi być uwzględniany, ale nie na zasadzie bezrefleksyjnej, tylko z zastosowaniem (tam, gdzie to możliwe) realistycznego spojrzenia na uwarunkowania krajowe.

W naszej dyskusji pojawił się również problem dotyczący sfery konfliktów. Konflikt nie powinien stanowić tylko i wyłącznie podstawy do konsultacji i rozmów, ale też warto przy tworzeniu prawa inicjować podejście perspektywne.

Głos z sali: Tak najkrócej warto wspomnieć coś jeszcze na temat rozporządzeń. Może głośno myślę, może należałoby zapisywać „coś takiego” w każdej ustawie, tzn. ustawa wchodzi w życie z dniem takim a takim, np.

1 czerwca, a w związku z tym, odpowiednie rozporządzenia ukażą się w terminie, np. 6 tygodni od wejścia ustawy w życie, jeżeli zaś się nie ukażą, to można działać w sferze tej ustawy w sposób dowolny, byle zgodnie z nią. Są znane przypadki, że latami nie ma rozporządzeń.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dobrze proszę Państwa, bardzo proszę o wypowiedź.

Głos z sali: Chciałbym zaproponować jesz-

cze jedno – nie wiem, czy ustawy nie powinny być, zwłaszcza te istotne, poprzedzone założeniami do ustawy. Założenia to taka instytucja, za pomocą której strony będące końcowym odbiorcą ustawy miałyby prawo do wyznaczenia jej podstawowych kierunków. Dziękuję.

Dr hab. Marek Wróblewski: Dziękuję bardzo. Czy ktoś z Państwa chciałby zgłosić jeszcze uwagi i sugestie dotyczące naszej finalnej prezentacji?

Głos z sali: Może Panowie Profesorowie zgłoszą własny autorski pomysł dotyczący zasad i wytycznych kształtowania w Polsce prawa?

Dr hab. Marek Wróblewski: Tak, ale dopiero po szerokich konsultacjach z Państwem. Bardzo serdecznie dziękuję za włączenie się bardzo aktywne w dzisiejszą dyskusję, dziękuję za te ciekawe i konstruktywne wypowiedzi, które tutaj usłyszeliśmy. Bardzo Państwu dziękujemy.

PODSUMOWANIE**Michał Kuszyk:**

Bardzo proszę o podsumowanie profesora Jacka Srokę.

Profesor Jacek Sroka: Proszę państwa, jeżeli chodzi o panel pierwszy, to w zasadzie ja mam dwie takie konkluzje i za chwilę przekażę głos Pani Doktor M. Gładoch. Nasz panel dotyczył dobrych praktyk i w zasadzie można się było spodziewać, że mówiliśmy o tym, co można zrobić stosując przepisy prawne. Nie jestem prawnikiem, dlatego też „koślawię” ten obszar, o którym mówiliśmy, ale wysunąłem taki wniosek, że trudno o dobre praktyki, choć one są, zdarzają się i wcale nierzadko. W sytuacji, w której nie mamy skonsolidowanego systemu prawa pracy, pozostaje mi się podpisać pod tym stwierdzeniem. Ale warto też podkreślić, że jesteśmy na drodze wybudowania tego systemu czy fragmentu m.in. Dialogu Społecznego. Podejrzewam, że przyszłość nam przyniesie więcej regulacji, które są ze sobą skomunikowane, a co za tym idzie, tych praktyk, rozumianych jako dobre praktykowanie prawa będzie więcej. Jeżeli chodzi o kwestie bardziej ogólne, które wiązałyby się bliżej z życiem, filozofią, co jest ważne, i czego nie można formalnie ująć, to jest to, w jaki sposób kształtuje się warunki, w których te dobre praktyki mogą powstawać. Jak dla mnie najcenniejszym przykładem kształtowania warunków było przywołanie praktyk WKDS z konkretnych miejsc w kraju.

Dr Monika Gładoch: Proszę Państwa, z przykrością stwierdzam, że w swoim wystąpieniu mówiłam wiele o złej praktyce w kwestii stosowania prawa, ale też przekonałam się po raz kolejny, że prawo wszystkich problemów nie rozwiąże. Kilka postulatów z sali zostało sformułowanych i pokrótce je przedstawię. Co należy w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych poprawić. Przede wszystkim prawo do wszczynania oraz prowadzenia sporu zbiorowego powinny mieć wyłącznie organizacje reprezentatywne, a nie te, które liczą dziecięciu pracowników, gdy zakład zatrudnia tysiące, dziesiątki tysięcy osób. To pierwszy postulat, czyli prawo prowadzenia sporu wyłącznie dla organizacji reprezentatywnych, dla tych, które mają kompetencje do podpisywania układu zbiorowego pracy w imieniu wszystkich pracowników. Następny postulat: na pewno wydłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi na postulaty związkowe zgłoszone w sporze - z trzech dni do siedmiu czy dziesięciu. To jest bardzo konkretny postulat. Następny postulat jest również bardzo istotny, przewijał się on wielokrotnie, zresztą proszono mnie z Kompani Węglowej, żeby go wyrazić nie zaakcentować. Chodzi o prawo oceny, czy spór zbiorowy jest legalny już na etapie jego wszczęcia. Chodzi o wykluczenie sytuacji, jaka jest obecnie, że pracodawca musi czekać do końca tych różnych nielegalnych działań, ażeby ewentualnie dochodzić swoich praw już po wszystkim, kiedy mienie zostało zniszczone i kiedy szkody

już powstały. No i jeszcze jeden postulat bardzo istotny to przyznanie prawa do występowania do arbitrażu społecznego także przez pracodawcę. Pracodawca w sporze zbiorowym nie ma zbyt wiele do powiedzenia. Jest podmiotem, który albo przyjmie narzucone mu warunki – zgodzi się na nie albo nie, a często bywa przyparto do muru. Pracodawcy muszą rozważyć postulaty, z którymi jeszcze nie bardzo mogą sobie poradzić, bo nie wynikają one z przepisów prawa. Jeszcze raz jednak powtórzę: to, że prawo zostanie ulepszone nie oznacza, że zbudujemy kulturę prawną, kulturę pracy w firmach, bo to już nie zależy od prawa. Taką kulturę, oprócz przepisów prawnych kształtuje orzecznictwo sądowe. W tworzeniu dobrych praktyk widzę dużą rolę Sądu Najwyższego, dzięki wyjaśnianiu, co jest dozwolone, jak powinni zachowywać się partnerzy społeczni w dialogu. Myślę, że najwyższy czas, żeby na przykładzie najdziwniejszych zachowań Sąd postulował nawet takie mocno brzmiące wnioski, jak te, o których mówiłam dzisiaj przed południem, że nie wolno bić ani opluwać kolegów z pracy. To jakby wytyczne, czego podczas sporu zbiorowego nie wolno robić. Bardzo Państwu dziękuję.

Dr Jarosław Kulbat: Drodzy Państwo, wspólnie z Panią Dr Aldoną Wiktorską-Świąteką prowadziłem panel „Między-podmiotowa współpraca na poziomie regionalnym”. Zanim przedstawię wnioski z tej dyskusji panelowej, powiem kilka zdań, które mogą być zwięzłym podsumo-

waniem. Można powiedzieć, że uwagi dotyczące specyfiki dialogu na poziomie regionalnym dotyczyły dwóch zasadniczych kwestii. Pierwsza to kwestia możliwości uczestnictwa w dialogu. Są to możliwości o charakterze zarówno wiedzy dotyczącej tego, czym dialog jest i co dzięki dialogowi można osiągnąć, ale jest to też wiedza dotycząca kompetencji, to znaczy, w jaki sposób można ten dialog prowadzić. Druga kwestia dotyczyła motywacji. Każdy z aktorów, uczestników, partnerów tego dialogu sprawiedliwie został oceniony krytycznie: zarówno politycy, przedstawiciele biznesu, jak i uczestnicy dialogu reprezentujący interesy pracowników. Warto tutaj zwrócić uwagę na postulowaną potrzebę poszerzenia tego grona uczestników dialogu o ekspertów, media czy też organizacje pozarządowe.

Podsumowując, sugestie, które się pojawiały w dyskusji, stanowiły odzwierciedlenie deficytów w zakresie możliwości i motywacji uczestników dialogu. Pojawiło się kilka konkretnych propozycji, rozwiązań przełamujących ograniczenia regionalnego dialogu społecznego, które pozwolę sobie tutaj przedstawić.

Przed wszystkim społeczna odpowiedzialność pracowników – to jest także bardzo mocne przesłanie podsumowujące. Dotyczy zarówno możliwości, jak i motywacji strony pracowniczej dialogu społecznego, która powinna zdawać sobie sprawę, jakie są konsekwencje pewnych decyzji i zachowań, które w ramach tego dialogu

się pojawiają. Priorytetem nie powinien być jedynie interes pracowników. Interesy pracowników mogą czy powinny być koordynowane z interesami innych grup, na przykład pracodawców, lub z interesem społecznym w ogóle. Rozwinięciem dążenia do wzrostu społecznej odpowiedzialności pracowników jest zgłoszony postulat kształcenia obywatelskiego. Trzeba kształcić strony dialogu, by zdawały sobie sprawę, jakie możliwości przed nimi ten dialog otwiera – możliwości w zakresie rozwiązywania konfliktów, jak i możliwości w zakresie przeciwdziałania ich występowaniu. Dyskutanci zwracali uwagę również na to, że kształceniu obywatelskiemu powinno towarzyszyć kształcenie pewnych zachowań związanych z szeroko rozumianą przedsiębiorczością. Zwracaliśmy tutaj uwagę przede wszystkim na to, że właściciele – zwłaszcza średnich i małych przedsiębiorstw – są w sytuacji szczególnej. Otóż są oni w gremiach, które w dialogu są niedostatecznie reprezentowani. W konsekwencji reprezentacja pracodawców może być po prostu niereprezentatywna dla wszystkich przedsiębiorców. Część z nich jest wykluczona z podejmowania decyzji. Pojawiały się argumenty, że zmiana sposobu uprawiania dialogu społecznego musi być zmianą rewolucyjną. W związku z tym, że nie ma czasu na ewolucyjne zmiany, na czekanie przez długi czas, aż pojawi się nowe pokolenie ludzi, którzy będą przekonani, iż dialog jest optymalnym narzędziem przezwycięzania konfliktów społecznych,

trzeba zrobić coś spektakularnego. Co to może być? Może to być na przykład zmiana formuły dialogu, poszerzenie go o aktorów, którzy do tej pory nie byli zaangażowani w dialog. Mogą to być również rozwiązania proceduralne (takie sugestie też się pojawiały) dotyczące wprowadzenia rotacyjnego przewodniczenia Wojewódzkim Komisjom Dialogu Społecznego [Pan Prof. J. Sroka podpowiada, że tak bywało]. Przedstawiciele poszczególnych WKDS przedstawiali przykłady różnych eksperymentalnych działań swoich komisji. Optymistyczna konkluzja tego wątku mogłaby być taka, że Mazowiecka WKDS tworzy internetową platformę wymiany doświadczeń, na której na bieżąco te eksperymentalne czasami projekty będą oceniane i ich efekty będą upowszechniane.

Mam wrażenie, że w zgodnej opinii uczestników panelu podkreślano znaczenie uczestniczenia kobiet w dialogu [to mężczyźni o tym mówili – uzupełnienie dr Aldony Wiktorskiej-Święckiej]. Rola kobiet jest tutaj nie do przecenienia. Z perspektywy psychologicznej panie są, przepraszam za wyrażenie, w paradoksalnej sytuacji. Z jednej strony można oczekiwać i można się tego po paniach spodziewać, pewnych działań koncyliacyjnych. Taka jest dominanta kobiecej roli płciowej w naszej kulturze i panie doskonale się w tej roli sprawdzają. Z drugiej strony, i to jest ta sprawa paradoksalna, panie czują niechęć do wrogości, agresji i negatywnych emocji, którymi

przesycony jest dialog społeczny w Polsce. Gdybym miał wskazać, czego nie było, a czego mnie osobiście najbardziej brakowało w tej dyskusji, to wskazałbym na znaczenie emocji; emocji, które zawsze towarzyszą dialogowi. Dialog bywa przedstawiany jako aktywność będąca odzwierciedleniem pewnego wysiłku intelektualnego, co było wyraźnie widać w słowach wprowadzających do obrad Kongresu. Pojawiały się wówczas dość często anegdoty dotyczące dialogu nawiązując do oczywistych emocji, które w kontekście dialogu społecznego występują.

I już na sam koniec, pozwólcie Państwo, bardzo interesująca idea, którą można krótko podsumować hasłem *Dolny Śląsk regionem współpracy*. Doświadczenia związane z dialogiem w regionie mogą, mam wrażenie, uczestnicy tego panelu również, stanowić punkt wyjścia do pewnego procesu, w którym nasz region stanie się takim inkubatorem dialogu społecznego, miejscem promowania konstruktywnych rozwiązań, ale też miejscem, w którym spostrzeżenia i wnioski dotyczące specyfiki dialogu w rozmaitych jego wariantach mogłyby być testowane i efekty tych testów rozpowszechniane. Dziękuję bardzo za uwagę.

Profesor Robert Wiszniowski: Chciałbym bardzo pogratulować i cieszę się, że mogłem uczestniczyć w panelu III Kongresu z udziałem wysoce aktywnego zespołu ludzi, który wypracował bardzo istotne wydaje mi się zalecenia [bo tak je nazwał]. Jeszcze raz też podkreślam rangę zespołu i dziękuję

wszystkim za aktywność. Wracając natomiast do tych postulatów, to wynikały one z przedstawionego problemu, poświęconego wpływowi dialogu społecznego na tworzenie prawa i zintegrowanych rozwiązań w obliczu procesu europeizacji. Staliśmy w naszej dyskusji można powiedzieć na pewnym rozdrożu, dlatego iż dotykaliśmy wielu spraw i tak naprawdę wydawało się, że każda z nich gdzieś tam w jakimś stopniu wpływa na ten proces legislacyjny, na charakter tworzenia tego prawa, zresztą w tak zwanych zróżnicowanych okolicznościach i przy istnieniu bardzo wielu środowiskowych czynników (powiązawszy to z nie tak dawnym, ale tkwiącym nadal w głowach kryzysem gospodarczym). Przejdźmy zatem do meritum, zaczęliśmy właściwie tę dyskusję od omówienia zagadnień, które nazwałbym kwestiami wpływającymi na dobry system tworzenia prawa. Zostały przedstawione niżej pewne ważne zagadnienia. Podkreślono, że w procesie tworzenia prawa powinien być obecny tryb konsultacji, który powinien mieć charakter – nazwijmy to efektywny, a nie pozostać w sferze tzw. kulisowej gry politycznej. Innymi słowy chodzi o odpolitycznienie pewnych relacji na poziomie tworzenia prawa, odejście od starego układu procedur tworzenia tego prawa przy udziale sił tylko i wyłącznie politycznych czy nawet jak można powiedzieć wprost – partyjnych. Oczywiście istnieją różnego rodzaju procedury konsultacyjne, ale mają one charakter w naszym przekonaniu fasadowy i są często traktowa-

ne jako konieczność, jako byt, z którego się korzysta, bo jest taki przymus organizacyjno-administracyjny i nic więcej. Wreszcie trzeba powiedzieć, że istnieje konieczność uwzględnienia prawa UE przy tworzeniu prawa w Polsce, ale pod pewnymi określonymi warunkami. Trzeba oczywiście, i to w sposób refleksyjny, a nie wyłącznie bezrefleksyjny uwzględniać prawo unijne. Na czym to polega? Przede wszystkim na tym, aby nie szafować, aby nie przeceniać i aby nie niedoceniać pewnych zmian, które zostały wywołane procesem europeizacji. Bardzo często w różnego rodzaju enuncjacjach i wypowiedziach politycznych znajdujemy sformułowanie, że trzeba tak zrobić, bo taki jest wymóg prawa unijnego i taka jest dyrektywa. Ale w ramach każdej dyrektywy i w ramach każdej regulacji powstają pewne możliwości i widełki. Należy zatem też w sposób ścisły, korygujący brać pod uwagę oczywiście pewne zasady unijne, nie chodzi tutaj o doprowadzenie do eurorealizmu czy euronegacji, ale żeby móc to stwierdzić z pełną mocą trzeba mieć po prostu zbudowany odpowiedni sztab ekspercki i konsultacyjny. Jest to więc kwestia dialogu prowadzonego w wymiarze krajowym, ale również w Unii Europejskiej. Wreszcie, i to jest ten warunek niezbędny, jeśli chodzi o tworzenie podstaw legislacyjnych, to to, że nie tylko konflikt i struktura rywalizacji powinny być podstawą do tworzenia prawa. Czasami powinniśmy się spotkać nie tylko w momencie konfliktu. O współpracy zapominamy i bardzo często proces

legislacyjny rozpatrujemy w konwencji przeforsowywania określonych interesów, częstokroć nawet o charakterze politycznym. Wreszcie kwestia może nawet odbiegająca trochę od istoty prawa, ale również go dotycząca. Chodzi tu o dialog obywatelski i pewne przewartościowanie tego, co określamy mianem społeczeństwa obywatelskiego i czy przejawy aktywności muszą być zawsze negatywne. To społeczeństwo obywatelskie jest często opisywane i relacjonowane w mediach w sytuacji kryzysu, zagrożenia i jakichś działań o charakterze agresywno-ofensywnym. Brak natomiast jest poczucia, że społeczeństwo obywatelskie działa w nieco innym wymiarze, w wymiarze *in plus*, jak można to najkrócej określić. Kolejna sprawa jest związana z problemem upolitycznienia pewnych decyzji. Prawdopodobnie to nadmierne upolitycznienie powoduje, że w dużym stopniu zaczynamy zapominać o prospektywnym charakterze prawa. To prawo staje się właściwie tzw. przetargiem politycznym i sposobem na pokazanie siły. Nie ma natomiast charakteru twórczego i koniecznego założenia prospektywnego, to znaczy nie staramy się przewidywać, jakie będą konsekwencje i skutki nie tylko w tej sferze, nazwijmy to „twardej”, najbliższej, jutrzejszej, ale w perspektywie kilku/kilkunastu miesięcy, a nawet kilku lat. Wreszcie to, co jest ważne z punktu widzenia praktyki legislacyjnej, to taka jednoznaczna sugestia z naszej strony jakbym ją określił, aby ustawy wchodziły w życie łącznie z rozporządzeniami [lub

niedługo po wejściu w życie ustawy], to znaczy, aby nie było tej luki. W istocie rzeczy bowiem głównym sposobem na weryfikację danej ustawy są rozporządzenia z nią związane. Tutaj bardzo często oczekujemy na przepisy szczegółowe w rozporządzeniu, a tymczasem jego wydanie może trwać nawet kilka miesięcy, co jest w praktyce tak naprawdę zamrożeniem stanu prawnego w tymże zakresie. Kolejnym ważnym zagadnieniem jest to, że tak naprawdę poziom rozwoju prawa nawet na poziomie nazwijmy go formalnym, a nie tylko materialnym, jest jeszcze wciąż niski. To znaczy my korzystamy z różnego rodzaju ekspertyz i ekspertów, którzy w jakimś stopniu starają się podwyższać poziom i standardy tworzenia prawa, ale nie do końca nam się to jednak udaje. Prawdopodobnie ciekawym rozwiązaniem byłoby rozbudowanie „metryczki prac legislacyjnych nad ustawą i rozporządzeniami”. Chodzi tu o to, aby na każdym etapie prac legislacyjnych, począwszy od inicjacji było wiadomo, kto w tym procesie brał udział, i w które działania był bezpośrednio zaangażowany. Sugestia jest jednoznaczna, zwiększa się w ten sposób odpowiedzialność za sformułowanie jakiegokolwiek przepisu prawnego, nawet jeśli wydawałoby się, iż jest on mało znaczący. Ode mnie to tyle podsumowań, chyba że mój szanowny kolega z panelu, Pan Marek Wróblewski chciałby coś dodać. I jeszcze jedno, otóż lobbing jest w naszym kraju kwestią, powiedziałbym dziwnie traktowaną. Mimo, że w naszym kraju obowiązuje

ustawa lobbingowa, która uchwalona została stosunkowo niedawno, to jednak wciąż mamy z tym problem, nawet w odbiorze społecznym. Gdy mówimy o lobbingu, lobbyście, to nadal nie wiadomo, czy chodzi tu jedynie o interes partykularny. Dziękuję za uwagę.

Michał Kuszyk: Dziękuję za te podsumowania. Otwieram dyskusję i bardzo proszę Państwa o zabieranie głosu. Jest na sali osoba szczególna, a mianowicie szef zespołu Komisji Trójstronnej, który koordynuje współpracę partnerów społecznych w ramach tego gremium. Jest to Pan Zbigniew Żurek, którego proszę, by powiedział teraz parę słów na temat przedstawionych konkluzji.

Zbigniew Żurek: Bardzo trudno występować po wypowiedziach tak fachowego zespołu naukowego. Ja nie chcę zabierać Państwu zbyt dużo czasu, bo Pan Profesor Robert Wiszniowski właściwie przekazał te wszystkie propozycje, które ja zgłosiłem tego panelu. Tak więc wszystko, co najważniejsze, zostało tu wcześniej powiedziane. Chciałbym zatem podziękować Panu Michałowi Kuszykowi oraz naukowcom za zorganizowanie konferencji. Chciałbym także pogratulować wszystkim uczestnikom konferencji, byliście Państwo niezwykle aktywni i skorzy do dzielenia się z nami swoją wiedzą i doświadczeniem. Jest takie niemieckie powiedzenie: *einmal ist keinmal* [niem.: jeden raz się nie liczy]. Mam nadzieję, że ten pierwszy Kongres zainicjuje drugą, trzecią, czwartą itd. tego typu dys-

kusję i że nie skończymy tak, jak to się czasami zdarza na rynku czasopism. Pierwszy numer sprzedaje się bardzo dobrze, ale siłę czasopisma ocenia się po tym, jak sprzedaje się numer piąty i szósty. Dziękuję Państwu za uwagę.

Michał Kuszyk: Dziękuję serdecznie za ten głos, nie ma natomiast wątpliwości, że inicjatywę tę przejmą teraz związki zawodowe, strona społeczna i dalej będzie już wszystko zorganizować dużo łatwiej. Oddaję głos Pani Posel.

Ewa Wolak – Posel na Sejm RP:

Szanowni Państwo!

Przede wszystkim chciałabym podziękować Pani Ilonie Antoniszyn-Klik. Wiem, że tworzyła całą oprawę tej konferencji. Jest to bardzo ważna konferencja, pierwsza we Wrocławiu, mam nadzieję, że nie ostatnia.

Jestem posłanką Platformy Obywatelskiej drugą kadencję w Sejmie. W pierwszej kadencji byłam członkiem Komisji ds. Edukacji oraz Komisji ds. Pracy. W tej kadencji pracuję w Komisji ds. Ochrony Środowiska, Leśnictwa i Zasobów Naturalnych oraz w Komisji ds. Edukacji, Nauki i Młodzieży. Jako członek Platformy Obywatelskiej, polityk, jestem również członkiem NSZZ „Solidarność”, współpracuję ze związkami od lat. Uczestniczę więc w tym dialogu, który odbywa się na styku polityki, pracodawców i pracowników. Nie zawsze jest to łatwe. Nie będę się odnosić do niektórych też wygłoszonych wcześniej przez gospodarzy poszczególnych paneli. Odniosę się

do tego, co dotyczyło prawa i europeizacji. Mamy dyrektywy unijne a implementacja prawa unijnego to coś, co nas obowiązuje. Wiem jak ważne jest to, abyśmy my politycy, my przedsiębiorcy i my pracownicy zadbali o to, aby europarlamentarzyści dbali o stanowienie takiego prawa europejskiego, które będzie wpływać pozytywnie na to, co dzieje się w naszym kraju. Zgadzam się z tym, że niejednokrotnie nie przywiązujemy wagi do tego, w jaki sposób wdrażamy przepisy unijne do polskiego ustawodawstwa. Dużo zależy od tego, jak te dyrektywy są tłumaczone na język polski. Należy przyrzec się procesom tłumaczenia, ponieważ my opieramy się na tym co napisane jest w języku polskim. Tworząc prawo, czuję się za nie niezmiernie odpowiedzialna, staram się niczego nie lekceważyć. Nie lekceważę sugestii, które przychodzą od pracodawców, strony społecznej, od obywateli. Ale nie zawsze jest tak, że możemy wziąć pod uwagę to, co nam proponują nawet eksperci. Bardzo często jest to zwykły lobbing, który nie pozwala stworzyć takiego prawa, którego późniejsze wdrożenie przyniosłoby osiągnięcie zamierzonego celu. Musimy twardo stać na stanowisku, które chcemy w konsekwencji wdrożyć. Często mówi się nam, politykom, żebyśmy nie byli na styku z biznesem. Ale muszę przyznać, że bardzo trudno tego uniknąć. Nie wyobrażam sobie, że bym jako polityk nie miała kontaktu z biznesem. Ten kontakt jest, ale musi być on jawny. Inaczej nie sprzyja to budowaniu prawdy.

Jeśli chodzi o kwestię upolitycznienia decyzji, proszę Państwa, ta decyzja musi być w pewnym sensie polityczna, bo my w końcu musimy zobaczyć ten osiągnięty cel. Bardzo ważny jest dialog społeczny, wysłuchanie opinii innych. My oczywiście bierzemy odpowiedzialność za nasze decyzje i później ostateczną weryfikacją są wybory.

Mówicie Państwo o metryczce ustawowej, myślę, że to dość przedawniona sprawa, przecież dziś mamy wszystko w Internecie i każdy może spojrzeć, kto uczestniczył w procesie legislacji, co mówił, dostępne są wszystkie biuletyny z posiedzeń komisji. Myślę, że odpowiedzialność polityczna partii politycznych jest niezmiernie ważna.

Iłona Antoniszyn-Klik – Wicewojewoda Dolnośląska, obecnie Wiceminister Gospodarki:

My z Panią Posel postanowiłyśmy wcześniej, że postaramy się szybko skomentować wszystkie wnioski, aby również Państwo mieli okazję się wypowiedzieć. Na wstępie chcę powiedzieć, że gratulacje Pani poseł za całe przygotowanie nie należą się tylko mnie. Sprawami organizacyjnymi zajmowała się dość duża grupa, w tym przede wszystkim pracownicy Biura Związku Pracodawców Polska Miedź oraz nasz urząd wojewódzki na czele z pracownikami biura WKDS, mieliśmy też pomoc od Pana Marszałka. Do tego jeszcze dochodzą wszystkie osoby, które pracują w moim biurze. To była naprawdę sprawna drużyna. Naukowcy oczywiście nam się tutaj zaprezentowali, więc ja nie będę ich już komplementować,

bo robiono to już dziś wielokrotnie. Mieliśmy w fazie przygotowań dwa zespoły: naukowy i organizacyjny, długo można byłoby o tym opowiadać. Wracając jednak do meritum sprawy. Pani Posel powiedziała o bardzo wielu sprawach, wiele z nich skomentowała, z czym ja bym się oczywiście zgodziła. Zostałam jednak wychowana naukowo w niemieckim systemie ekonomicznym, gdzie zawsze podkreślano, iż nie ma żadnej ekonomii i gospodarki bez udziału strony społecznej. Oznacza to, że żadna duża firma nie ma prawa bez decyzji strony społecznej naprawdę dobrze funkcjonować. Z takim jasnym przekazem dogmatycznym zajęłam się gospodarką, oczywiście okazało się, że to wszystko nie wygląda tak, jak teoria by tego wymagała. Żeby dwie strony mogły ze sobą współpracować, muszą ponosić dokładnie taki sam ciężar odpowiedzialności społecznej. Zwykle mówi się często o społecznej odpowiedzialności biznesu, ale tu bardzo się ucieszyłam, że padło stwierdzenie o odpowiedzialności społecznej pracowników. Wbrew pozorom to wcale nie jest banalna sprawa. Nie możemy, w momencie, gdy dążymy do pewnych celów własnych, zapominać o obrazie całości, a tylko nastawiać się na indywidualny interes, ponieważ w takim momencie zaburza się jakiś ustalony porządek długofalowy. Tak naprawdę Pan Premier powiedział dziś rano dwa razy, że inaczej gramy długofalowo, inaczej zaś krótkofalowo, zatem musimy pamiętać, że na każdą z gier zawsze jest odpowiedni czas, ale także o tym, iż

wszyscy ze sobą na dłuższą metę muszą wytrzymać. Jeśli ja dziś kogoś zranię słowem to jutro dalej temu człowiekowi będę musiała patrzeć w twarz. Nie powinnam więc tego w takim razie robić, ponieważ jutro będzie mi z tego powodu niezręcznie. Nie ma też możliwości, aby patrzeć na drapieżny kapitalizm bezkrytycznie, to znaczy prywatne firmy niestety, i to też powiem, nie na naszym polskim przykładzie, ale opierając się na przykładzie niemieckim – te dyskontowe, handlowe tworzyły specjalnie taką strukturę prawną, żeby nie dopuścić do tego, aby powstały tam związki zawodowe. Chodzi o nieprzekraczanie określonej liczby osób, co uniemożliwia tworzenie jakiegokolwiek reprezentacji pracowników. Pod te wielkości dopasowywano całą strukturę przedsiębiorstwa. Jeśli tylko liczba pracowników przekraczała tę granicę, to tworzone natychmiast następną spółkę. Pracownicy nie mogli w ten sposób skorzystać z prawa, które potencjalnie by im przysługiwało. Tego pola do współpracy trzeba więc w Polsce jeszcze starannie poszukać, jeśli rzeczywiście chcemy mieć demokrację obywatelską. Ja się zgadzam z bardzo wieloma zaproponowanymi tezami, to wszystko są bardzo ważne sprawy. Nie chciałabym przedłużać, ale podam Państwu przykład z ostatnich dni. Spotykamy się często na posiedzeniach WKDS we Wrocławiu, a Pan prof. Jacek Sroka apelował dzisiaj, że powinniśmy w pracach komisji wyprzedzać niektóre działania. Wiemy, że coś nadejdzie, zatem WKDS powinien

już w tej sprawie działać. I proszę Państwa nasz WKDS wyprzedził wiele takich zdarzeń. Na przykład wiedzieliśmy, że od maja tego roku otwiera się niemiecki rynek pracy dla polskich pracowników, więc jeszcze zanim to nastąpiło już toczyliśmy dyskusję ze wszystkimi przedstawicielami zaangażowanych w ten proces instytucji. Brał udział w tej dyskusji Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, który przedstawiał, co się będzie działo i uspokajał ludzi. Padły wówczas w tej dyskusji bardzo ciekawe stwierdzenia. Na przykład związki zawodowe stwierdziły, że ponieważ otwierają się takie możliwości, to polscy pracodawcy będą bardziej zabiegali o pracowników. Nasi przedsiębiorcy twierdzili natomiast, że otwarcie niemieckiego rynku pracy spowoduje, że do dyspozycji będą mieć mniej pracowników. Na WKDS rozmawialiśmy już też o strategii województwa i to na etapie jej tworzenia, (strategia ta jest obecnie opracowywana). Tutaj Pani Aldona Wiktorska-Święcka całą tę pracę ze strony urzędu wojewódzkiego wykonuje, staramy się więc uniknąć takiej sytuacji, gdy dostajemy gotowy dokument strategii na stół i mamy się wypowiedzieć, czy ona nam się podoba czy nie. Wtedy jest już jednak za późno, nikt nie będzie już zmieniał strategii tylko dlatego, że parę osób konsultowało ją w pewnym momencie. Zatem już na etapie tworzenia staramy się działać. Muszę jeszcze coś dodać w sprawie kobiet. Jesteśmy jedyną Wojewódzką Komisją Dialogu Społecznego w kraju, która ma w swojej strukturze zespół

do spraw promowania aktywności kobiet. Chcemy w tym gremium monitorować, to co dobrego w przedsiębiorstwach robi się dla kobiet, żeby ułatwić im pracę. Mamy już zebrane przykłady dobrych praktyk, z których część zaprezentujemy podczas wieczornej gali. Chcemy też to wydać w formie rekomendacji dla dolnośląskich przedsiębiorców. Działamy naprzód, ale na pewno wiele pracy jeszcze nas czeka. Bardzo podobają mi się hasła „Dolny Śląsk regionem współpracy”. Dziękuję bardzo za uwagę.

Michał Kuszyk: Czas na podsumowanie Kongresu. Czy ktoś z Państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Jeżeli nie, to spróbuję podjąć się tego trudnego zadania.

Pan Zbigniew Żurek, Przewodniczący Zespołu ds. Dialogu Społecznego Komisji Trójstronnej, odnosząc się do dyskusji na I Kongresie WKDS stwierdził, że „bardzo trudno występować po wypowiedziach tak fachowego zespołu naukowego”. Ta wypowiedź jednego ze znaczących autorytetów zawiera osobistą ocenę dorobku Kongresu. Dziękuję w imieniu uczestników dyskusji. Podsumowując dzisiejszą debatę, chciałbym skorzystać z perspektywy praktyka i uczestnika, mediatora w sporach zbiorowych, gdzie ścierają się różne interesy, racje i wartości, a emocje często sięgają zenitu. Zaczęę jednak od spraw podstawowych, czyli ścieżki nie dla nas, a dokładniej wielu ścieżek nie dla nas. Mówię o systemie prawnym w obszarze stosunków pracy, ale nie tylko, mówię również o ułomnościach prawa regulującego kwestie zamówień pu-

blicznych i wiele innych. System prawny i sposób stanowienia prawa w Polsce nie ułatwia nam wszystkim życia, nie ułatwia też dialogu. To bardzo jasny przekaz Kongresu. Kolejna sprawa to dwie różne praktyki uprawiania dialogu.

Na poziomie przedsiębiorstwa spotykamy się z niezwykle przykładowymi pozytywnymi rozwiązaniami w dialogu autonomicznym. Wiele sporów zbiorowych kończy się zawarciem porozumienia. W swojej pracy często obserwuję poświęcenie i zdolność do samoograniczeń zarówno pracowników, jak i pracodawców na rzecz dobra wspólnego, wielopodmiotowego i wieloaspektowego rozwoju firmy. Coraz częściej strony dialogu zaczynają rozmawiać o wzroście produktywności w myśl zasady: „Chcesz brać udział w dzieleniu, weź czynny udział w pomnażaniu”. Coraz częściej rozmawiamy o współdziałaniu w kształtowaniu pozycji rynkowej przedsiębiorstwa. Dialog tworzą przyzwoici ludzie, którzy nauczyli się go w normalnych, niezbędnych do współpracy warunkach. Warunki te bardzo precyzyjnie określił Pan dr Jarosław Kulbat, który stwierdził, że liczą się po pierwsze – długotrwałe relacje, po drugie – współzależność (tzn. bez ciebie ja sam nic nie zrobię) i po trzecie – komunikacja między stronami. Prof. Jacek Sroka zwrócił natomiast uwagę na znaczenie sympatii w dialogu. Spełnienie tych trzech podstawowych warunków w połączeniu ze wzajemną sympatią uczestników dialogu to ważne przesłanie Kongresu. Mam wrażenie, które nasze wspólne do-

świadczenie zdaje się potwierdzać, że przeważającą ilość dobrych praktyk można zaobserwować w sektorze prywatnym, choć i tu patologii nie brakuje. Pytanie do nas wszystkich: dlaczego tak mało wiemy o tych dobrych praktykach? I nie uspokaja mnie powszechność opinii, że dobra informacja nie sprzedaje się medialnie. Jestem przekonany, że pracownicy i pracodawcy w dialogu autonomicznym na poziomie przedsiębiorstwa tworzą wiele interesujących rozwiązań wartych przeniesienia do praktyki parlamentarnej.

Myślę, że to może być uzasadnione społeczne przesłanie Kongresu.

Tam, gdzie często zmieniają się zarządy spółek, warunki dla dobrych praktyk są ograniczone. Dotyczy to w takim samym stopniu spółek samorządowych, jak i spółek ze znaczącym kapitałem państwowym.

Obserwuję niebezpieczny transfer praktyk demokracji arytmetycznej, dialogu zero-jedynkowego i takiego liberalizmu gospodarczego, który nie ma nic wspólnego z deliberacją, konsultacjami i uzgodnieniami. Ten transfer antydialogu płynie ze środków masowego przekazu, a jego aktorami są liderzy partii politycznych i ich pretorianie. Brakuje dyskusji, wymiany argumentów i poszukiwania konsensusu. Dobitym tego przykładem jest brak aktywności posłów opcji rządzącej w obronie argumentów przedkładanych komisjom sejmowym przez przedstawicieli rządu, pasywność, sprowadzająca się wyłącznie do głosowania za, i to wyłącznie przez naciśnięcie od-

powiedniego przycisku, ze strachu, by podnieść rękę. Być może to zawstydzenie daje niejaką nadzieję...

Tych słów nie adresuję do konkretnej opcji politycznej, lecz ośmielam się je kierować do wszystkich partii.

Tę sytuację adekwatnie, choć dramatycznie, obrazuje słynny już eksperyment więzienny przeprowadzony przez profesora Zimbardo w 1971 roku. W piwnicach Wydziału Psychologii Uniwersytetu Stanforda zainscenizowano więzienie, w którym zamknięto 24 zdrowych psychicznie studentów wybranych spośród ochotników, którzy zgłosili się do wzięcia udziału w eksperymencie. Podzielono ich losowo na dwie grupy: więźniów i strażników. Eksperyment miał pokazać znaczenie wpływu sytuacji społecznej na zachowanie jednostki. Uczestnicy zaczęli wcielać się w przypisane im role. Strażnicy zaczęli postępować brutalnie i sadystycznie w stosunku do więźniów, pojawiły się zachowania patologiczne. W nocy z piątego na szóstego dnia eksperymentu więźniowie wznieśli bunt. Następnego dnia prowadzący zdecydowali się zakończyć przewidziany na czternaście dni eksperyment ze względu na obawę utraty kontroli nad sytuacją. Eksperyment został udokumentowany w filmie *Cicha Furia* Philipa Zimbardo – płyta z filmem ukazała się w Polsce w lutym 2007 roku.

Przejdźmy do praktyki, konkretnie do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. 25% pracowników może unicestwić przedsiębiorstwo, organizując strajk. Tak się

zdarza. To wszystko dzieje się *lege artis*, w pełnym majestacie prawa. Aby referendum strajkowe było zgodne z prawem, musi w nim uczestniczyć minimum 50% załogi plus jeden pracownik, wystarczy, że za strajkiem opowie się połowa plus jeden.

Efekt eksperymentu Zimbardo zazwyczaj wzmacnia działanie żelaznego prawa oligarchii Roberta Michelsa. Piękne i akceptowane idee przekonanych, co do swych racji ideologów nakłaniają ludzi do wynoszenia tychże do rządu i lokowania ich na różnych poziomach hierarchii władzy. Po pewnym czasie idee stają się w coraz większym stopniu wirtualnym bytem, nazywanym czasami „hiperrealnością”. Istotnym celem „wcześniejszych misjonarzy” staje się utrzymanie władzy i miejsca w hierarchii oraz związanych z nim profitów. Sprzężone działanie obu tych mechanizmów dotyczy każdej struktury władzy, nie tylko politycznej, ale również samorządowej, organizacji pracodawców i związków zawodowych ...

To te bariery nie pozwoliły dzisiaj przyjść na Kongres członkom związków zawodowych, pomimo dużego zainteresowania i wcześniejszego awizowania swojej obecności. Bojkot Kongresu spowodowały dwa duże elektoraty związkowe usytuowane w strukturze jednej dużej grupy kapitałowej. Oligarchia jest zakładnikiem elektoratu, jak się powszechnie dziś mówi, „szabel”. Interes partykularny działaczy związkowych wygrał z uogólnionym interesem wszystkich partnerów dialogu na poziomie wojewódzkich komisji w Polsce.

Oto przykład na to, jak moralni ludzie podejmują amoralne decyzje. Od wielu lat pracodawcy i związki zawodowe adresują swoje uwagi do ministerstw, podczas posiedzeń komisji sejmowych zwracają uwagę na fakt, że w państwie prawa o społecznej gospodarce rynkowej funkcjonują instytucje powołane do nadzoru i kontroli podmiotów gospodarczych w zakresie przestrzegania określonych standardów i że te instytucje jednocześnie konkurują z kontrolowanymi na wolnym rynku. Również osoby zatrudnione w tych instytucjach prowadzą własną działalność gospodarczą, konkurując z kontrolowanymi. Instytucje powoływane przez państwo prawa są finansowane przez podatników, a więc również przez swoją konkurencję (np. Medycyna Pracy, PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna).

Prawo często szkodzi ludziom, szkodzi gospodarce, szkodzi zasadom i wartościom, szkodzi państwu. Dlaczego tak oczywistych spraw nie da się uregulować jednym czy drugim prostym zapisem prawnym? Jest to kolejne pytanie wynikające z obrad Kongresu.

Praktycznie we wszystkich gremiach decyzyjnych utrzymuje się tendencja do dekretowania wszystkiego, co się da, ograniczając proces podejmowania decyzji do hermetycznie zamkniętych struktur. Pamiętam, jak kiedyś na posiedzeniu WKDS we Wrocławiu rozmawialiśmy o poszerzeniu naszego społecznego gremium o inne znaczące środowiska społeczne. To rozszerzenie nie podobało się niektórym członkom

komisji. Wygrały, jak sądzę, dobre wzajemne relacje i dotychczasowe doświadczenia. Jako świadków tamtych zdarzeń przywołałem obecnych na Kongresie Pana Marka Worrone – Kanclerza Łoży Dolnośląskiej BCC i Pana Andrzeja Kalisza – Prezesa Związku Pracodawców Dolnego Śląska.

Transfer wzorów postaw i zachowań, o którym mówiłem wcześniej, jest wart dyskusji publicznej, obywatelskiej. Kuriozalną wręcz propozycją do ustawy o lobbingu był pomysł Pani Minister Julii Pitery, aby lobbyistów rejestrować w CBA. To niezwykle ważny przekaz skierowany do obywateli. Innymi słowy: w CBA będziemy tropić lobbyistów, lecz nie ma to żadnego pejoratywnego znaczenia, bo przecież CBA jest jedną z instytucji demokratycznego państwa prawa.

Zupełnie nie rozumiem, jak można zwiększyć subiektywne poczucie prawdopodobieństwa wpływu obywateli na kształt tworzonego prawa, uznając z góry, że ich intencje są podejrzane. Ogromny niepokój wielu środowisk budzi także funkcjonowanie Rządowego Centrum Legislacji. Błędne praktyki w tej materii prowadzą prosto do wydawania aktów prawnych przynoszących niezamierzone negatywne efekty o bardzo szerokim zasięgu działania. Innym „głównym grzechem” jest „inflacja prawa”. „Przeregulowanie” znacznych obszarów życia społeczno-gospodarczego negatywnie wpływa na konkurencyjność gospodarki, budowę kapitału społecznego czy też spójność wewnętrzną oraz poziom prze-

strzegania prawa.

Sądzę, że warto tworzyć obywatelskie możliwości dostępu do informacji i zgłaszaniu uwag do stanowionego prawa. Coś zaczyna się zmieniać w kierunku pozytywnym.

I ostatnia sprawa, którą chciałbym poruszyć. Chodzi o to, że zgadzanie się choćby w małej wagi sprawie z oponentem w ramach instytucjonalnego dialogu jest wśród „swoich”, a więc kolegów z własnej organizacji, oceniane jako zdrada interesów, kolaboracja, wręcz forsowanie osobistego interesu, zupełnie tak jak utrata własnej osobowości czy tożsamości. Im wyżej, tym gorzej, może dlatego, że większa odpowiedzialność. Mamy do czynienia z patriotyzmem partyjnym, organizacyjnym, połączonym czasem z wyzywaniem się pierwiastka obywatelskiego. Chciałbym, aby mowa wewnętrzna była ujawniana w debacie przez wszystkich członków organizacji. Działanie liderów organizacji w imieniu uogólnionego interesu publicznego wymaga odpowiedzialności i ponoszenia ryzyka niechęci ze strony części własnego elektoratu. To też jest ważna refleksja z rozmów w czasie naszego Kongresu.

Zdarzają się postawy roszczeniowe. Dotyczy to wszystkich uczestników dialogu na poziomie wojewódzkim i krajowym. Dekretowanie wyższych podatków przez samorządy, zbyt wysoki poziom roszczeń płacowych wysuwany przez związki zawodowe, popieranie wybranej branży kosztem konsumentów przez organizacje pracodawców, ograniczanie dostępu do wolnego

rynku przez rządy i parlament to niektóre przykłady takich postaw. Osiąganie porozumień w dialogu wielostronnym wymaga samoograniczeń wszystkich jego uczestników na rzecz dobra wspólnego.

Kończąc podsumowanie, chciałbym dołączyć do podziękowań Pani Ilony Antoniszyn – Klik i ukłonić się Państwu w imieniu Związku Pracodawców Polska Miedź. Szkoda, że nie było z nami szerokiej reprezentacji związków zawodowych. Byli na naszym Kongresie reprezentanci trzech organizacji z trzech województw. Dziękuję za odwagę. Ze zrozumiałych względów nie wymieniam nazwy tych organizacji.

Pragniemy, aby I Kongres rozpoczął cykl Ogólnopolskich Kongresów WKDS w kolejnych województwach, w parlamencie, a także by do debaty dołączył Pan Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Planujemy wydanie publikacji naukowej z I Kongresu i bardzo liczymy na obecność wszystkich stron dialogu społecznego na kolejnych edycjach.

Ewa Wolak: Myślę, że przez moje życie publiczne i społeczne zmierzam szybkim tempem, krokiem optymistycznym. Jeśli przychodzi ktoś do mnie z problemem, a przychodzą zarówno prezesi dużych firm, jak i zwykli obywatele, to zawsze mówię, że najważniejsze żebyśmy usiedli, krótko porozmawiali i wspólnie starali się rozwiązać ten problem. To jest najważniejsze, żeby w nas Panie Michale, pozwolę sobie tak powiedzieć, były pozytywne emocje. Jeśli tego nie będzie w każdej ze stron dia-

logu, to trudno zmierzać do rozwiązania jakiejś sprawy czy konfliktu. Muszą być pozytywne emocje. Bardzo często już o tym mówiłam. Na razie negatywne emocje dominują i dlatego chciałabym, żebyśmy pozytywnie podsumowali tę konferencję, bo po niej, myślę, będziemy nie tylko korzystać z dobrych praktyk, posługiwać się pewnymi wzorcami, rozumieć się pewnie nawzajem lepiej, ale będziemy podkreślać także, że taka konferencja się u nas odbyła i, jak rozumiem, chcielibyśmy aby duża publiczność brała w niej w przyszłości udział. Osobiście życzę sobie, żebyśmy budowali takie państwo, które ma zaufanie do obywatela. Nie zgadzam się też z tezą Pana Przewodniczącego, że nie można mieć odmiennego zdania. Proszę państwa, na różnych szczeblach, w różnych miejscach mojego życia społecznego, publicznego, politycznego dość często wyrażam swoje własne zdanie, niejednokrotnie odmienne. Ale temu zdaniu musi za każdym razem przyświecać myśl, czy to zbuduje drogę do rozwiązania sprawy, czy pogorszy. W tym dialogu jest to więc bardzo ważne, żebyśmy wiedzieli, że warto mówić o tym dzisiaj głośno, w tym momencie, czy też może przemilczeć i zadziałać w inny sposób, żeby tę sprawę rozwiązać. Moje doświadczenie życiowe mówi mi, że zarówno na szczeblu rządowym, samorządowym, wśród pracodawców, pracowników, związków zawodowych jest naprawdę wielu wspaniałych ludzi, którzy potrafią rozwiązywać problemy. Zawsze niestety pojawiają się sytuacje,

kiedy któraś ze stron myśli o większych korzyściach dla siebie. Jeśli więc wypracujemy taki model, w którym znajdziemy tę wspólną linię, po której drepczemy wspólnie i nie rozchodzimy się na boki, to myślę, że wszyscy możemy osiągnąć zawsze jakiś sukces. Dziękuję.

Iłona Antoniszyn-Klik: Zgodnie z apelem Pana Profesora Jacka Sroki: z sympatią, tak to było? Jeśli się ma odrobinę sympatii do drugiej strony, to wtedy jest realna szansa na dobre wyniki negocjacji. Dziękuję.

Michał Kuszyk: Dziękuję za te głosy. Cała praktyka, łącznie z tą konferencją pokazuje, że mamy dużo dobrej woli, dużo dobrej nadziei i chcemy budować jak najlepsze rozwiązania. Powiedziałem o tym, bo chciałbym żeby wszyscy ujawniali swoją mowę wewnętrzną, bo wtedy będzie nam się lepiej rozmawiać. Ujawnianie tej mowy wewnętrznej, to jest naprawdę wielka szansa, aby odkłamać udawanie, odkłamać te wszystkie złe emocje. Mówiąc o tych wszystkich ścieżkach, których poszukujemy, miałem na myśli, no właśnie, że to nadzieja i wiara w ludzi powoduje, że omijamy prawo. To miałem na myśli. Czyli bądź nieustępliwy i twardy wobec problemu, ale miły i sympatyczny wobec ludzi. Serdecznie dziękuję wszystkim za konferencję, serdecznie dziękuję za to naprawdę ważne spotkanie i cieszę się, że na koniec pojawiło się takie właśnie hasło „Dobry Śląsk regionem współpracy”. Jak słyszę takie dobre hasła, to zaczynam się trochę bać, czy damy radę. Jeszcze raz dziękuję wszystkim

Państwu, że przyjechaliście z całej Polski. Serdecznie dziękuję też naszym partnerom społecznym, którzy przyjechali na nasze spotkanie.

Opracowanie

Sebastian Alberski i Aldona Andrulewicz – Biuro WKDS.

Barbara Baszczyk-Stelmach, Izabela Kłapowska, Tomasz Kuydowicz, Rafał Szkop – Biuro Związku Pracodawców Polska Miedź.

Maciej Olejnik – Doktoranckie Studia Nauk o Polityce, Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Noty o autorach

(w kolejności alfabetycznej).

Dr **Monika Gładoch**, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, wykonuje zawód radcy prawnego, pełni funkcję doradcy Prezydenta Pracodawców RP.

Dr **Jarosław Kulbat**, psycholog, adiunkt w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej (Wydział Zamiejscowy we Wrocławiu).

Mgr **Michał Kuszyk**, psycholog, mediator, członek Komisji Trójstronnej, wiceprezes Związku Pracodawców Polska Miedź.

Mgr **Maciej Olejnik**, politolog, doktorant na Stacjonarnych Studiach Doktoranckich Nauk o Polityce, Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Prof. dr hab. **Jacek Sroka**, politolog, zatrudniony w Instytucie Politologii U.Wr. oraz w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Zajmuje się polityką administracyjną, dialogiem społecznym i obywatelskim, stosunkami przemysłowymi.

Dr **Aldona Wiktorska-Święcka**, pracownik naukowy Uniwersytetu Wrocławskiego, specjalistka w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego oraz innowacji w demokracji, członkini Rady Działalności Pożytku Publicznego w kadencji 2009-2012.

Dr hab. **Robert Wiszniowski**, profesor nadzwyczajny w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zajmuje się badaniami nad europejską przestrzenią polityczną i administracyjną.

Dr hab. **Marek Wróblewski**, profesor nadzwyczajny w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.



**ZWIĄZEK
PRACODAWCÓW POLSKA MIEDŹ**

Powołany w roku 1996 Związek Pracodawców Polska Miedź działa na podstawie Ustawy o organizacjach pracodawców z dnia 23 maja 1991 r. i Statutu. Związek Pracodawców Polska Miedź jest członkiem Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

Założycielami Związku są oddziały i spółki kapitałowe KGHM Polska Miedź SA – jednego z największych producentów miedzi i srebra na świecie. Firma wykorzystuje swój intelektualny i finansowy potencjał, wspierając sektor MSP i biorąc w ten sposób odpowiedzialność za przyszłość regionu.

Związek Pracodawców Polska Miedź zrzesza 116 podmiotów gospodarczych z Dolnego Śląska, zatrudniających ponad 30 000 pracowników.

Związek monitoruje i opiniuje projekty aktów prawnych istotnych dla gospodarki, chroniąc prawa i reprezentując interesy pracodawców, kierując się niezłomną zasadą wspierania każdego ze zrzeszonych przedsiębiorców pod warunkiem, że nie narusza zasad wolnej konkurencji i dostępu do rynku innym podmiotom gospodarczym.

Związek prowadzi szkolenia z zakresu m.in. zarządzania, negocjacji handlowych, rozwoju zasobów ludzkich, mediacji oraz *public relations*. Corocznie organizuje konferencje i seminaria na temat rozwoju przedsiębiorczości, medycyny pracy w gospodarce rynkowej, finansów oraz prawa pracy.

Przedstawiciele Związku Pracodawców Polska Miedź, reprezentując Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, uczestniczą w wielu ważnych krajowych gremiach: Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, Radzie Ochrony Pracy przy Sejmie RP, Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego i powiatowych radach zatrudnienia, a także w projektach międzynarodowych: Międzynarodowej Organizacji Pracy, Euromines i Sektorowym Komitecie Dialogu Społecznego dla Przemysłu Wydobywczego przy Komisji Europejskiej.

Związek Pracodawców Polska Miedź jest jednym z twórców Centrum Monitoringu Legislacji – niezwykle ważnego instrumentu dla wszystkich przedsiębiorców w zgłaszaniu uwag do ustaw i rozporządzeń dotyczących interesów pracodawców.

Jubileusz 15-lecia Związku Pracodawców Polska Miedź stanowi doskonałą okazję do przyjrzenia się problemom dialogu społecznego, innowacyjności, konkurencyjności z innej, szerszej niż codzienna, perspektywy. Efektywna współpraca nauki i biznesu jest dla organizacji materią kluczową w kontekście wyzwań stojących przed polską gospodarką w dobie globalizacji.

