



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002-2005

Mateusz Fałkowski
Tomasz Grzegorz Grosse
Olga Pucek

EKSPERTYZY • REKOMENDACJE • RAPORTY Z BADAŃ

Spis treści

Wstęp	7
Główne wnioski	9
Metodologia badania	13
Część pierwsza	
Dialog społeczny w Polsce: Komisja Trójstronna	15
Wstęp.....	15
Rozdział 1. Dialog społeczny i Komisja Trójstronna w Polsce po 1989 roku	17
Rozdział 2. Reforma kodeksu pracy 2002 i plan Hausnera jako przykłady prac Komisji	24
Rozdział 3. Komisja Trójstronna a legitymizacja	35
Rozdział 4. Komisja Trójstronna i efektywność rządzenia	41
Rozdział 5. Komisja Trójstronna, zmiany systemowe, logika transformacji i patologie słabego państwa	46
Rozdział 6. Komisja Trójstronna a pozycja partnerów społecznych	55
Część druga	
Dialog obywatelski w Polsce: Konsultacje projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013	59
Wstęp.....	59
Rozdział 1. Podstawowe informacje dotyczące procesu konsultacji	65
Rozdział 2. Przyczyny prowadzenia konsultacji.....	68
Rozdział 3. Tryb konsultacji.....	74
Rozdział 4. Rola partnerów społecznych	80
Rozdział 5. Wpływ konsultacji NPR na legitymizację tego dokumentu	90
Rozdział 6. Efektywność konsultacji	95
Podsumowanie	99
Bibliografia	113
Załączniki	119

Wstęp

Okres transformacji ustrojowej i proces integracji europejskiej krajów Europy Środkowo-Wschodniej łączy się z gruntownymi zmianami w administracji publicznej. Elementem tych zmian było wprowadzanie nowych metod zarządzania zadaniami publicznymi, zapożyczonych z zachodnich krajów demokratycznych. Wśród nich były metody związane z uspołecznieniem działań administracyjnych, zwiększające otwartość administracji na opinię publiczną i udział partnerów społecznych w wypracowywaniu i wdrażaniu polityk publicznych.

Raport jest częścią projektu „Democratization, Capture of the State and New Forms of Governance in CEE Countries”, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych pod nadzorem merytorycznym profesor Leny Kolarskiej-Bobińskiej w ramach konsorcjum badawczego „New Modes of Governance”, kierowanego przez Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji. Celem badań była analiza funkcjonowania nowych metod zarządzania (*new modes of governance*), związanych z dialogiem społecznym i obywatelskim w specyficznych uwarunkowaniach krajów Europy Środkowo-Wschodniej¹. Oprócz Polski, badania zrealizowano także w Estonii i na Litwie.

Nowe metody zarządzania, w naszym rozumieniu, spełniają dwa podstawowe warunki. Po pierwsze, służą sterowaniu zadaniami publicznymi w sposób niehierarchiczny². Oznacza to, że aktorzy uczestniczący w realizacji polityk publicznych nie działają w ramach hierarchicznej struktury władzy, posiadają formalne lub nieformalne weto wobec określonego zakresu polityk publicznych,

¹ Por. Grosse (2005); Börzel, Guttenbrunner, Seper (2005); Treib, Bähr, Falkner (2005). W literaturze polskiej na ten temat np.: Grosse (2005).

² T. Risse (2004); A. Héritier (2002).

dysponują autonomią w określonych kompetencjach, a co się z tym wiąże – mogą uczestniczyć w politykach publicznych na zasadach dobrowolności (woluntaryzmu) i zgodnie z własnymi preferencjami. Po drugie, istotną cechą nowych metod zarządzania jest systematyczne włączanie aktorów prywatnych, w tym działających dla zysku, a także partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

W Polsce, podobnie jak w innych nowych krajach członkowskich z tej części Europy, na funkcjonowanie administracji, w tym implementowanie nowych metod zarządzania, wpływają trzy zasadnicze uwarunkowania. Są to: (1) transformacja ustrojowa z realnego socjalizmu do kapitalizmu i demokracji, (2) silna tradycja socjalistyczna, towarzysząca realizacji polityk publicznych, (3) proces integrowania się z Unią Europejską, w tym również przejmowanie z krajów Unii nowatorskich metod zarządzania politykami publicznymi. Podstawowym celem raportu jest więc próba określenia wpływu trzech wymienionych czynników na kształtowanie się instytucji dialogu społecznego jako metody uspołecznionego kształtowania i prowadzenia polityk publicznych. W Raporcie analizuje się wpływ dialogu społecznego i obywatelskiego na efektywność prowadzenia polityk publicznych oraz na legitymizację władzy publicznej i partnerów społecznych.

Raport przedstawia wybrane przykłady funkcjonowania dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce w latach 2001–2005. **Dialog społeczny** dotyczy problematyki relacji między pracodawcami i pracownikami, określanej także jako stosunki przemysłowe (*industrial relations*). Szczególną formą negocjacji społecznych analizowaną w ramach badania ISP jest Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Uzupełnieniem tych badań jest analiza **dialogu obywatelskiego** w Polsce dotycząca konsultacji społecznych projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 (NPR). Dialog obywatelski (*civic dialogue*) może mieć zastosowanie do bardzo szerokiego wachlarza spraw, którymi zajmują się instytucje publiczne, może być też realizowany w różnorodnych formułach instytucjonalnych. Obok organizacji pracowników i pracodawców skupia również innych partnerów społecznych, głównie organizacje pozarządowe.

Główne wnioski

1. Prowadzony w Polsce dialog społeczny i obywatelski wskazuje na jego stosunkowo **niską przydatność do realizowania polityk publicznych**. Wydaje się być nieefektywnym instrumentem zarządzania publicznego z punktu widzenia (a) poprawienia efektywności wdrażania polityk publicznych, (b) przyspieszenia procesu legislacyjnego, (c) uzupełnienia tych polityk w toku debaty społecznej o postulaty ważne dla partnerów społecznych. Przykład dialogu obywatelskiego wskazuje wprawdzie, że część postulatów partnerów społecznych została wprowadzona do projektu NPR, ale z uwagi na zmianę ekipy rządowej po wyborach wyniki tych negocjacji nie zostały wprowadzone w życie.

2. Przejawem nieefektywności dialogu społecznego są **niewłaściwe ramy organizacyjne funkcjonowania instytucji dialogu trójstronnego**. Wprawdzie mają one solidną podstawę ustawową, ale w niewystarczającym stopniu przeciwdziałają blokowaniu rozmów. Nie zapewniają więc rozwiązań proceduralnych, które sprzyjałyby podejmowaniu uzgodnień kompromisowych. W przypadku dialogu obywatelskiego jego instytucje są nietrwałe, często powoływane *ad hoc* przez decydentów do realizacji doraźnych celów, co osłabia możliwości budowania trwałych podstaw rozwoju tej formuły dialogu. Brakuje przejrzystych reguł prowadzenia konsultacji, doboru i reprezentatywności partnerów społecznych, wystarczającego zapewnienia jawności dialogu. Dodatkową trudnością z punktu widzenia rozwiązań instytucjonalnych jest dominująca w polskich uwarunkowaniach rola reguł nieformalnych nad formalnymi. Przejawem tego zjawiska jest także silne uzależnienie skuteczności dialogu od kwestii personalnych, w tym zwłaszcza

autorytetu i siły politycznej lidera rządowego odpowiedzialnego za prowadzenie dialogu.

3. **Podstawową funkcją dialogu społecznego i obywatelskiego w polskich warunkach jest zwiększanie legitymizacji społecznej.** Przykładem jest możliwość zaprezentowania opinii publicznej stanowiska wyrażanego w trakcie negocjacji społecznych, a więc wykorzystywanie dialogu społecznego do poprawy wizerunku społecznego lub zwiększania liczby członków przez organizacje społeczne. W przypadku strony rządowej negocjacje mają często skrywane cele polityczne (np. związane ze zbliżającą się kampanią wyborczą) lub kompensują słabości rządu. Wśród tych ostatnich warto przede wszystkim wymienić słabość zaplecza parlamentarnego potrzebnego do forsowania projektów rządowych lub rozbić polityczne w łonie rządu. Wsparcie uczestników dialogu społecznego może więc ułatwić proces legislacyjny w parlamencie w warunkach słabnącego zaplecza politycznego czy przeforsowanie określonego pomysłu politycznego w skonfliktowanym rządzie. Funkcja legitymizacyjna ma odniesienie przede wszystkim do aktorów uczestniczących w dialogu, w mniejszym stopniu do aktów prawnych lub dokumentów związanych z odpowiednimi politykami publicznymi. Jest to związane ze wspomnianą nieefektywnością dialogu w realizacji polityk publicznych. Przykładem jest nieudana próba legitymizowania projektu NPR (2007–2013), aby po przewidywanej zmianie ekipy rządowej można było przystąpić do realizowania postulatów zawartych w dokumencie.

4. Na efektywność instytucji trójstronnych w dużym stopniu wpływają **kultura i tradycja prowadzenia dialogu społecznego.** W przypadku Polski podstawową trudnością w rozwijaniu omawianej formy zarządzania publicznego jest tradycja administracyjna wywodząca się z okresu państwa socjalistycznego³. Jest ona związana z niechęcią urzędników do konsultacji społecznych, brakiem transparentności administracji oraz skłonnością do instrumentalnego traktowania organizacji społecznych, głównie jako narzędzia

³ Szerzej na temat doświadczeń dialogu społecznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: Mailand, Due (2006); Grosse (2006); Grosse (2006a).

upowszechniającego lub wzmacniającego poparcie społeczne dla polityki rządu.

5. Istotnym problemem w Polsce jest **silne upolitycznienie dialogu społecznego i obywatelskiego**. Obserwujemy tu przynajmniej dwa rodzaje zjawisk. Pierwszym jest upartyjnienie dialogu społecznego, tj. przeniesienie rywalizacji parlamentarnej i wyborczej na grunt Komisji Trójstronnej. Towarzyszy temu silna afiliacja polityczna organizacji społecznych. Powstałe na tym tle konflikty uniemożliwiały prowadzenie konstruktywnych negocjacji⁴. Drugim zjawiskiem jest próba doraźnego i instrumentalnego wykorzystania instytucji dialogu społecznego przez ugrupowania polityczne lub członków rządu. Przykładem tej formy upolitycznienia mogą być próby wykorzystywania konsultacji społecznych nad projektem NPR do poprawy wizerunku rządu lub polityków przed zbliżającymi się wyborami.

6. Jedną ze słabości państwa polskiego jest **brak ciągłości pracy administracji i kolejnych rządów**, które odrzucają często z góry projekty przygotowane przez poprzedników. Wiąże się to z brakiem umiejętności długoletniego myślenia strategicznego w sferze publicznej. Konsultacje społeczne projektu NPR 2007–2013 miały m.in. wymusić pewne zmiany w tym względzie. Jednak konsultacje nie okazały się wystarczającym zabezpieczeniem przed odrzuceniem projektu NPR. Nowy rząd ma prawo do własnych decyzji dotyczących meritum projektu, jednak fakt, iż choćby symbolicznie nie wytłumaczył tego partnerom społecznym, którzy wzięli udział we wcześniejszych konsultacjach, wskazuje na dość instrumentalne podejście do konsultacji. Proces szerokich konsultacji społecznych NPR miał się przyczynić do rozwoju dialogu obywatelskiego w Polsce. Tymczasem w momencie odrzucenia przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza projektu NPR partnerzy dowiedzieli się, że ich wysiłek był niepotrzebny, a praca została zignorowana. Przyczynia się to do osłabienia i tak niskiego zaufania obywateli do instytucji publicznych oraz długofalowo może zniechęcać do współpracy z administracją publiczną.

⁴ Por. Gardawski (2004). Na ten temat również w: Frieske (1999).

7. Zmiana ustrojowa wymaga podejmowania szybkich, wielostronnych i bolesnych społecznie reform. Jednocześnie jest powiązana z ciągiem reform, liberalizujących gospodarkę i ograniczających przywileje pracownicze, co utrudnia negocjacje społeczne, zwłaszcza aprobatę dla takich zmian ze strony przedstawicieli organizacji pracowniczych. Natomiast **integracja europejska pociąga za sobą konieczność przyjmowania w krótkim czasie rozległego zakresu prawa europejskiego, bez możliwości jego zmian** w odniesieniu do krajowych uwarunkowań społecznych. Dlatego też bardziej funkcjonalne dla zachowania spokoju społecznego oraz celów transformacji ustrojowej i integracji europejskiej było osłabianie dialogu społecznego i jego instrumentalne wykorzystywanie przez polityków.

8. Można się spodziewać, że **instytucjonalizacja nowych metod zarządzania związanych z dialogiem obywatelskim będzie postępowała**, bowiem ten sposób podejmowania decyzji jest w Unii Europejskiej standardem i będzie wymagany od polskiej administracji. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym instytucjonalizacji będzie nacisk partnerów społecznych. Badanie pokazało, że oczekują oni stosowania właśnie tych metod. Otwarte jednak pozostaje pytanie, w jaki sposób nowe metody zarządzania będą funkcjonowały w ramach polskiej kultury politycznej. Niepokojące mogą być tendencje związane z próbami ich instrumentalizacji, upolitycznienia lub powierzchownego traktowania, kiedy ich efekty nie będą przekładać się na decyzje w sprawach publicznych. Grozi więc „płytką instytucjonalizacją” tych metod w Polsce, a także stosowanie ich *pro forma*, z ograniczonym skutkiem dla poprawiania zawartości polityk publicznych lub zwiększenia skuteczności ich realizacji.

Metodologia badania

Celem przeprowadzonych badań była analiza procesu konsultacji społecznych w dwóch obszarach: prac Komisji Trójstronnej (dialog społeczny) oraz procesu konsultacji społecznych wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 (dialog obywatelski). W pracach Komisji Trójstronnej skoncentrowaliśmy się na nowelizacji Kodeksu Pracy w 2002 roku oraz na debacie wokół tzw. planu Hausnera (2003/2004). Plan ten był złożonym projektem sanacji finansów publicznych zakładającym wielokierunkowe działania na rzecz uporządkowania wydatków administracyjnych i socjalnych państwa. Oba badania zrealizowano w 2005 roku.

By przyjrzeć się przebiegowi procesu konsultacji społecznych w Komisji Trójstronnej, przeprowadzono pogłębione wywiady z przedstawicielami organizacji pracowników i pracodawców będących członkami Komisji Trójstronnej: NSZZ Solidarność, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ), Forum Związków Zawodowych (FZZ), Konfederacji Pracodawców Polskich (KPP), Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan (PKPP Lewiatan), Związku Rzemiosła Polskiego (ZRP) oraz przedstawicielami Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej reprezentującymi rząd.

Drugą zastosowaną metodą badawczą była analiza protokołów i komunikatów z posiedzeń Komisji Trójstronnej oraz jej zespołów problemowych do spraw ubezpieczeń społecznych oraz do spraw budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych. Analizie poddano także dokumenty wypracowane przez organizacje zasiadające w Komisji (oświadczenia, stanowiska, dokumenty programowe,

korespondencja). Wykorzystano także liczne artykuły prasowe oraz literaturę dotyczącą Komisji Trójstronnej.

W badaniu dialogu obywatelskiego analizie poddano regionalny i sektorowy wymiar konsultacji. Na poziomie regionalnym wybrano dwa województwa, w których zbadano sposób organizacji konsultacji przez urzędy wojewódzkie i marszałkowskie oraz stopień zaangażowania partnerów społecznych. Badanie przeprowadzono w województwach mazowieckim i dolnośląskim, ze względu na różny zakres prowadzonych konsultacji. Województwo mazowieckie jest przykładem bardzo rozległych konsultacji, w województwie dolnośląskim zaś konsultacje były ograniczone. W obu województwach badanie obejmowało realizację wywiadów pogłębionych z pracownikiem urzędu marszałkowskiego, pracownikiem urzędu wojewódzkiego, przedstawicielami dwóch organizacji pozarządowych, które brały udział w konsultacjach, oraz przedstawicielami dwóch samorządów lokalnych, którzy uczestniczyli w konsultacjach.

Analizie poddano również konsultacje społeczne projektu NPR koncentrujące się na sektorowym wymiarze tego dokumentu. Przeprowadzono badanie dotyczące obszaru turystyki, środowiska naturalnego oraz organizacji pozarządowych. W przypadku każdego tematu obejmowało ono realizację wywiadów pogłębionych z pracownikiem ministerstwa odpowiedzialnym za konsultacje społeczne projektu NPR oraz dwoma przedstawicielami organizacji, będących partnerami społecznymi uczestniczącymi w konsultacjach

Drugim ważnym składnikiem badania NPR była analiza sposobu zaprojektowania procesu konsultacji społecznych wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013. W tym celu zanalizowano działanie administracji publicznej na poziomie centralnym koordynującej proces konsultacji. W ramach tej części badania (1) przeprowadzono wywiady pogłębione z ministrami odpowiadającymi za konsultacje NPR; (2) dokonano analizy dokumentów pozwalającej na odtworzenie sposobu organizacji konsultacji na poziomie centralnym.

Część pierwsza

Dialog społeczny w Polsce: Komisja Trójstronna

Wstęp

Przedmiotem badania i raportu jest funkcjonowanie Komisji Trójstronnej w kształcie po uchwaleniu 6 lipca 2001 roku Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego oraz po objęciu władzy w 2001 roku przez rząd lewicowej koalicji SLD-UP-PSL kierowany przez Leszka Millera. W porównaniu z dekadą lat dziewięćdziesiątych okres ten charakteryzują: nowe otoczenie prawno-instytucjonalne, większe rozdrobnienie Komisji (siedem organizacji), mniejsza obecność związków zawodowych w polityce, rosnące znaczenie organizacji pracodawców i prywatnego sektora gospodarki, a także aktywniejsza niż w latach dziewięćdziesiątych polityka rządu wobec Komisji.

Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno-Gospodarczych działa w Polsce od 1994 roku. Od lipca 2001 roku jej funkcjonowanie reguluje ustawa. Komisja prowadzi dialog społeczny w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych, bierze udział w pracach nad projektem budżetu oraz wskaźnikami wzrostu wynagrodzeń i minimalnego wynagrodzenia. Komisja Trójstronna jest stosunkowo rozdrobniona: obok przedstawicieli rządu zasiadają w niej przedstawiciele czterech organizacji pracodawców oraz trzech central związkowych. Prace odbywają się na posiedzeniach plenarnych, w zespołach problemowych oraz w prezydium. Oparte są na zasadzie konsensu, co powoduje kłopoty z osiągnięciem porozumienia, małą ich liczbę, a nawet bojkot prac Komisji. Najważniejszym ciałem jest prezydium składające się przewodniczącego Komisji, którym jest przedstawiciel rządu, oraz szefów organizacji. Obecność liderów oraz ograniczona do kilku osób liczba członków pozwala

na szybkie i elastyczne podejmowanie decyzji i tam w praktyce się je podejmuje. Posiedzenia plenarne Komisji, jej główne gremium, mają wedle wszystkich respondentów znaczenie jedynie ceremonialne. W większości przypadków decyzje zapadły już wcześniej na posiedzeniu prezydium. Prace prezydium są jednak też najbardziej podatne na upolitycznienie. W okresach politycznie gorących, w czasie kampanii wyborczych, prace zamierają. Mimo że upolitycznienie dialogu trójstronnego jest mniejsze niż dawniej, cały czas prace Komisji w dość znacznym stopniu podlegają wahaniom w zależności od kalendarza politycznego.

Rozdział 1.

Dialog społeczny i Komisja Trójstronna w Polsce po 1989 roku

1.1. Ewolucja dialogu społecznego w Polsce

W pierwszych latach po upadku komunizmu w Polsce dialog społeczny na poziomie ogólnokrajowym właściwie nie był prowadzony. Stało się tak, mimo tradycji Sierpnia 1980 oraz roli, jaką odegrał dialog (negocjacje Okrągłego Stołu) w przejściu od komunizmu do wolnorynkowej demokracji. Wstrzeźliwość aktorów wobec zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego wiązała się z kilkoma czynnikami. Po pierwsze, politycy wywodzący się z „Solidarności” byli przekonani, że wobec ich obecności w polityce i swoistej unii personalnej świata polityki oraz świata związków zawodowych taki zinstytucjonalizowany dialog jest po prostu niepotrzebny (Gąciarz, Pańków 2001). Po drugie, wciąż świeża była pamięć o scentralizowanym i odgrywającym głównie rolę propagandową quasi-dialogu inicjowanym w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych przez władze komunistyczne⁵. Trzecim wytłumaczeniem niechęci nowych elit do inicjowania i prowadzenia dialogu trójstronnego było silne wówczas przekonanie, że skuteczna polityka reform powinna ignorować społeczny stosunek do nich w imię racjonalności i możliwości ich szybkiego zrealizowania (Gąciarz, Pańków 2001: 32). Analitycy polskiej transformacji opisują tę strategię przyjętą przez polskich reformatorów z Leszkiem Balcerowiczem na czele mianem „metody imperatywnej” (Hausner 1995; por. Gąciarz, Pańków 2001: 107). Wedle takiej strategii to państwo i elity polityczne forsują określone kierunki przemian, a także instrumenty i mechanizmy ich wdrażania. Konsultowanie kształtu i kierunków reform z organizacjami społecz-

⁵ Taki charakter miały rozmowy z robotnikami podejmowane w momentach kryzysowych w latach siedemdziesiątych przez I sekretarza PZPR Edwarda Gierka oraz pełniący w latach osiemdziesiątych funkcję fasadową Polski Ruch Odrodzenia Narodowego (PRON) zainicjowany przez Wojciecha Jaruzelskiego.

nymi postrzegane jest jako nieefektywne. W wykształceniu się takiej postawy wobec dialogu społecznego swoją rolę odegrały również intelektualna moda na neoliberalizm oraz zły wizerunek związków zawodowych przedstawianych w opiniotwórczej prasie lat dziewięćdziesiątych jako antyreformatorskie czy wręcz destrukcyjne (Kozek 2000). Takie sceptyczne spojrzenie elit III RP na dialog trójstronny dominowało w praktyce przez całe lata dziewięćdziesiąte. Nie było wcale przy tym przesądzone, czy Polska wybierze neokorporatystyczny model stosunków przemysłowych⁶.

Po okresie braku jakiegokolwiek formuły instytucjonalnej dialogu społecznego w latach 1989–1992 rząd zaproponował związkom zawodowym i jedynej wówczas organizacji pracodawców – Konfederacji Pracodawców Polskich (zrzeszającej owe państwowe przedsiębiorstwa) – podpisanie Paktu o Przedsiębiorstwie w Stanie Przekształcenia. Miał on częściowo neutralizować problemy związane z prywatyzacją i upadkiem nieefektywnych przedsiębiorstw państwowych odziedziczonych po komunizmie. Choć krytykowano niewystarczającą reprezentatywność porozumienia i niedostateczne umocowanie w innych instytucjach życia publicznego, współpraca w ramach paktu stała się początkiem dialogu trójstronnego w Polsce.

W 1994 roku rząd powołał do życia Komisję Trójstronną (KT). Aktywizacja dialogu była możliwa m.in. dzięki zaangażowaniu w latach 1994–1997 ministra Andrzeja Bączkowskiego, który zaskarbił sobie duże uznanie partnerów społecznych. Po jego śmierci w 1997 roku aktywność KT zmniejszyła się, co pokazuje niską instytucjonalizację dialogu⁷. Coraz głośniej podnoszono też niewystarczającą reprezentatywność organizacji uczestniczących w dialogu (Gardawski 2004), a także upolitycznienie Komisji. Uwidoczniało się ono w po-

⁶ Wątpliwości, czy dialog trójstronny powinien mieć zinstytucjonalizowaną formułę, są obecne wśród części przedstawicieli pracodawców. Jeden z nich, związany z reformatorskimi ugrupowaniami politycznymi, przyznaje w wywiadzie przeprowadzonym w ramach niniejszego badania, że „w Stanach Zjednoczonych nie ma Komisji Trójstronnej” i on sam preferowałby takie rozwiązanie również w Polsce.

⁷ Problem ten jest widoczny do dzisiaj. Dialog trójstronny w Polsce jest dość silnie spersonalizowany. Jego funkcjonowanie w dużym stopniu zależy od zaangażowania konkretnych osób.

wiązaniach związków zawodowych z ugrupowaniami politycznymi reprezentowanymi w Sejmie. Związek mający powiązania z aktualnym rządem starał się realizować swoje interesy w bezpośrednich kontaktach z rządem, nie zaś w ramach KT. Z kolei związek powiązany z opozycją bojkotował prace Komisji, uniemożliwiając jej funkcjonowanie (Frieske, Małoch-Zajda 1999). Powodowało to, że efektywność dialogu trójstronnego na tle innych krajów regionu oceniana była przez badaczy krytycznie (Avdagic 2004). W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, pomimo formalnego istnienia Komisji Trójstronnej dialog odbywał się przede wszystkim poza nią. Często bojkotowano posiedzenia plenarne, a zespoły robocze spotykały się rzadko (Gąciarz, Pańków 2001). Dość duża aktywność rządu AWS, mającego oparcie w Solidarności, liczne spotkania z partnerami społecznymi, wizyty w zakładach pracy oraz inne podejmowane działania, nie tworzyły zaś spójnej całości i nie sprzyjały instytucjonalizacji dialogu (Gąciarz, Pańków 2001: 94–95).

Podsumowując, w latach dziewięćdziesiątych, nawet po powołaniu do życia Komisji Trójstronnej, kolejne rządy nie próbowały aktywniej wykorzystać dialogu trójstronnego do pogłębienia legitymizacji reform. Pomimo gwałtownych zmian społeczno-gospodarczych po roku 1989, nie było tradycji włączania partnerów społecznych w programowanie i wdrażanie reform. Co prawda, w połowie lat dziewięćdziesiątych, w pierwszym okresie działalności Komisji, niektórzy z polityków zajmujących się polityką społeczną i stosunkami przemysłowymi uważali zinstytucjonalizowany dialog ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców za potencjalnie ważny instrument zdobywania poparcia dla reform systemowych, byli oni jednak w mniejszości, a ich pozycja na arenie politycznej nie była zbyt mocna. W opinii wiceministra pracy Andrzeja Bączkowskiego, przewodniczącego i jednego z głównych animatorów Komisji Trójstronnej w połowie lat dziewięćdziesiątych, Komisja miała właśnie „pomóc uzyskać akceptację społeczną dla wielkich reform: służby zdrowia, edukacji...” (Kalukin 2001). Tak się jednak nie stało. Głównym zadaniem Komisji stało się uzgadnianie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w firmach państwowych, a ze strony centroprawicowej koalicji AWS-UW brakowało

poważniejszych prób odnowienia legitymizacji władzy i zwiększenia przyzwolenia np. dla podejmowanych przez rząd wielkich reform systemów edukacji, opieki zdrowotnej i zabezpieczenia socjalnego i emerytalnego właśnie poprzez Komisję Trójstronną.

1.2. Komisja Trójstronna po uregulowaniu ustawowym w 2001 roku

W lipcu 2001 roku Sejm przyjął Ustawę o Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. W ten sposób istniejący dialog trójstronny na poziomie centralnym uregulowano ustawowo. Stworzono też forum rozmów trójstronnych również na poziomie województw (Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego [WDKS]). Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno-Gospodarczych jest główną instytucją dialogu trójstronnego w Polsce. Wedle ustawy, jej celem jest „osiągnięcie i zachowanie pokoju społecznego”. Komisja ma za zadanie m.in.: prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych; rozpatrywanie spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym wniesionych pod obrady komisji przez jedną ze stron. KT uczestniczy w pracach nad projektem ustawy budżetowej; opiniuje wybrane wielkości makroekonomiczne stanowiące podstawę do opracowania projektu budżetu państwa, a następnie założenia i projekt budżetu państwa. Kolejny obszar prac KT – to ustalanie maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach, a także wskaźników wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz wysokość minimalnego wynagrodzenia. Komisja Trójstronna może również działać w formule dwustronnej – każda ze stron komisji może wspólnie z inną stroną zająć stanowisko w sprawach polityki społecznej czy gospodarczej, jak również wezwać inną stronę do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za ważną społecznie lub gospodarcze⁸.

⁸ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, DzU 2001 r. Nr 100, poz. 1080.

W Komisji Trójstronnej zasiadają przedstawiciele rządu oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracobiorców⁹. W badanym okresie przewodniczącym Komisji i przedstawicielem rządu był minister, a następnie wicepremier Jerzy Hausner, który w dużym stopniu wpłynął na prace Komisji. Stronę pracobiorców reprezentują w KT: Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ), NSZZ Solidarność oraz Forum Związków Zawodowych (FZZ). Pracodawców reprezentują następujące organizacje: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan (PKPP), Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP), Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) oraz Business Centre Club – Związek Pracodawców (BCC). Z głosem doradczym lub jako obserwatorzy w pracach KT mogą brać udział również m.in. przedstawiciele samorządu terytorialnego, NBP, Głównego Urzędu Statystycznego oraz organizacji pozarządowych.

Komisja Trójstronna pracuje na posiedzeniach plenarnych, w zespołach problemowych oraz w prezydium, w którym zasiadają szefowie organizacji i przedstawiciel rządu. Posiedzenia plenarne Komisji odbywają się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na dwa miesiące. Obecnie w ramach KT działa osiem stałych zespołów problemowych: prawa pracy i układów zbiorowych; ubezpieczeń społecznych; budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych; polityki gospodarczej i rynku pracy; rozwoju dialogu społecznego; usług publicznych; współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy; funduszy strukturalnych UE.

Najważniejszym dla efektywności prac Komisji Trójstronnej i kluczowym dla jej funkcjonowania ciałem jest prezydium, składające się przewodniczącego Komisji, którym jest przedstawiciel rządu, oraz szefów organizacji. Fakt, że zasiadają w nim liderzy organizacji oraz ograniczona do kilku osób liczba członków, pozwala na szybkie i elastyczne podejmowanie decyzji. Posiedzenia plenarne

⁹ Kryterium „reprezentatywności”, tj. reprezentowania w swoich szeregach określonej liczby członków (dla związków zawodowych) bądź też przedsiębiorstw z określoną łączną liczbą zatrudnionych przez nie (dla organizacji pracodawców) jako warunku zasiadania w Komisji Trójstronnej regulowane jest przez ustawę i podlega sądowej weryfikacji co cztery lata.

Komisji, jej główne gremium, mają wedle wszystkich respondentów znaczenie jedynie ceremonialne. W większości przypadków decyzje zapadają już wcześniej na posiedzeniu prezydium. Jednak prace prezydium są też najbardziej podatne na upolitycznienie. W okresach politycznie gorących, w czasie kampanii wyborczych, prace zamierają. Mimo że licząc np. posłów-związkowców upolitycznienie dialogu trójstronnego jest mniejsze niż w poprzednich kadencjach, cały czas prace Komisji Trójstronnej w dość znacznym stopniu podlegają wahanom w zależności od kalendarza politycznego.

Komisja dostała mocą ustawy nowe uprawnienia, w czym swój udział mieli związkowcy z OPZZ i Solidarności, licznie wówczas reprezentowani w Sejmie. Ich celem było m.in. nadanie Komisji możliwie dużych uprawnień. Według ustawy KT opiniuje np. projekt budżetu, a nie – jak wcześniej – tylko założenia budżetowe. Dla rządu stanowi to dodatkowy problem w napiętym procesie ustalania budżetu. Kwestia uprawnień KT w tym zakresie spowodowała różnice zdań już w 2001 roku¹⁰. W badaniu przedstawiciel rządu ocenił, że opierając dialog trójstronny na metodzie konsensusu, Polska wybrała „najtrudniejszą formę dialogu społecznego. (...) trudną i obciążoną ryzykiem wycofywania się od czasu do czasu partnerów. To powoduje, że zdarzały się kryzysy rozmów z jednej strony, a z drugiej strony rozmowy autonomiczne”. W wypowiedzi wiceministra słyhać pewną zazdrość, gdy mówił dla odmiany o rozwiązaniach holenderskich, gdzie to „rząd wybiera elementy, które chce skonsultować i poprosić o opinię (...), jest możliwość wyboru kwestii, które chcemy skonsultować” (wywiad z wysokim urzędnikiem rządowym). Widoczna jest tu obawa, że KT w Polsce wpływa na zmniejszenie efektywności rządzenia i nazbyt ogranicza rządowi pole działania. Obawa ta jest obecna, mimo że w Polsce rząd ma w dialogu społecznym dominującą pozycję.

¹⁰ W pierwszych miesiącach pracy nowej Komisji minister pracy Jerzy Hausner oświadczył publicznie, że dialog społeczny nie obejmuje ustawy podatkowej. Pod wpływem nacisku partnerów przyznał jednak, że podatki są elementem budżetu i po kilku dniach zaprosił partnerów społecznych do rozmów („Gazeta Wyborcza”, 273/2001).

W świetle ustawy z 2001 roku, od strony formalnej Komisja Trójstronna może być jednak traktowana po prostu jako jedno z ciał konsultacyjnych rządu. Ustawa nie określa precyzyjnie, czym Komisja powinna się zajmować. Na pierwszym jej posiedzeniu w listopadzie 2001 roku minister pracy Jerzy Hausner zapowiadał, że będzie się zwracał do Sądu Najwyższego o określanie dokładnych uprawnień Komisji („Gazeta Wyborcza”, 24 listopada 2001). Komisja nie łamie ustawy i może poprawnie działać, nie podejmując żadnych większych i bardziej spektakularnych inicjatyw oprócz tych niezbędnych – a więc przede wszystkim ustalania wskaźników płac czy opiniowania budżetu. Efektem dialogu trójstronnego są wówczas przede wszystkim niewiążące opinie. Rząd ma jednak możliwość prowadzenia poprzez Komisję bardziej aktywnej i zakrojonej na szerszą skalę polityki reform. KT może być ciałem, na forum którego w drodze dialogu społecznego próbuje się ustalać kształt reform społeczno-gospodarczych, często o decydującym znaczeniu dla zarządzania publicznego. Zwłaszcza że – przynajmniej deklaracyjnie – chcą tego partnerzy społeczni, coraz bardziej zainteresowani obszarami wykraczającymi poza ścisły obszar prawa pracy i płac (wywiad z przedstawicielem związków zawodowych).

Rozdział 2.

Reforma kodeksu pracy 2002 i plan Hausnera jako przykłady prac Komisji

W latach 2001–2005 najważniejszymi wyzwaniami stojącymi przed rządem koalicji SLD-UP-PSL w Polsce było wysokie, sięgające 20%, bezrobocie oraz kryzys finansów publicznych. Komisja Trójstronna (KT), która wznowiła działalność na podstawie nowej ustawy w listopadzie 2001, mogła odegrać znaczną rolę w zwiększaniu legitymizacji i efektywności reform w tych obszarach. Wydawały się temu sprzyjać, obok nowych ram instytucjonalno-prawnych, m.in.: postawa rządu, który zdecydował się na aktywną współpracę w ramach instytucji dialogu społecznego, a także większe zainteresowanie organizacji związkowych i pracodawców uczestniczeniem w pracach Komisji.

Punktem odniesienia dla analizy funkcjonowania Komisji Trójstronnej są dwie reformy prowadzone w okresie rządów SLD: nowelizacja kodeksu pracy (KP) w 2002 roku oraz debata wokół tzw. planu Hausnera w latach 2003/2004. W obu przypadkach mamy do czynienia z reformami o charakterze systemowym, a rozmowy nad ostatecznym kształtem rozwiązań toczyły się również poza instytucjami dialogu trójstronnego¹¹.

Owe dwa przypadki reform są jednak pod wieloma względami różne. Zmiany w prawie pracy w 2002 roku, mimo skutków dla stosunków pracy, miały raczej charakter wycinkowy. Plan Hausnera był natomiast złożonym projektem sanacji finansów publicznych zakładającym wielokierunkowe działania na rzecz uporządkowania wydatków administracyjnych i socjalnych państwa. Inaczej wyglądało też zaangażowanie Komisji Trójstronnej w obu przypadkach. Reforma prawa pracy w 2002 roku stała się przedmiotem drobiazgowych negocjacji w ramach organów statutowych KT (od czasu wznowienia przez nią

¹¹ Chodzi zarówno o proces legislacyjny prowadzony w konstytucyjnie umocowanych organach władzy, jak również negocjacje toczące się poza instytucjami, w szczególności nieformalne kontakty wzajemne partnerów społecznych podejmowane przez nie z inicjatywy własnej.

działalności w listopadzie 2001). Prawo pracy to płaszczyzna krzyżowania się interesów obu stron stosunków pracy reprezentowanych w KT i jeden z centralnych tematów prac Komisji. Dyskusja nad planem Hausnera w dużym stopniu rozgrywała się natomiast poza KT. Wreszcie, co warto podkreślić, obie kwestie były omawiane na różnych etapach cyklu wyborczego. Nowelizacja kodeksu pracy (lipiec 2002) miała miejsce we wczesnym okresie kadencji parlamentu, kiedy rząd SLD i PSL miał jeszcze stabilną większość w Sejmie (nowelizację poparła również część opozycji). Głosowania nad kolejnymi pakietami ustaw w ramach planu Hausnera natomiast odbywały się już w warunkach dezintegracji obozu rządzącego, który szybko tracił poparcie społeczne, a także wobec ostrej krytyki opozycji.

2.1. Reforma kodeksu pracy w 2002 roku

Nowelizacja kodeksu pracy z 2002 roku wprowadziła najdalej idące zmiany od czasu nowelizacji z roku 1996. Uelastycznienia stosunków pracy domagały się środowiska przedsiębiorców. Przez kilka kolejnych lat nawoływania te pozostawały bez echa. Na początku dekady temat ten pojawił się jednak w centrum debaty publicznej. Stało się tak przede wszystkim za sprawą rosnącego bezrobocia, na które nakładało się spowolnienie wzrostu gospodarczego. W latach 1997–2001 stopa bezrobocia wzrosła z 10,3% do 17,5%, natomiast roczna stopa wzrostu PKB obniżyła się z 6,8% do 1%. W tej sytuacji postulaty przedsiębiorców nabierały silniejszej wymowy. Dodatkowo dyskusji sprzyjały wybory parlamentarne, mające się odbyć jesienią 2001 roku.

Zmianami w prawie pracy najbardziej zainteresowani byli pracodawcy. Potrzebę uelastycznienia stosunków pracy w Polsce zaczęły dostrzegać jednak również związki zawodowe. W 2000 roku z poparciem dla inicjatywy „Paktu dla pracy”, porozumienia społecznego dotyczącego zmian w otoczeniu prawnym, które miały pobudzić tworzenie miejsc pracy, wystąpiła grupa posłów związanych z OPZZ¹². W 2001 roku podjęto rozmowy autono-

¹² Zob. projekt uchwały w sprawie „Paktu dla pracy”. Druk sejmowy nr 1877, III kadencja Sejmu RP.

miczne¹³ między Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych oraz OPZZ na temat zmian zwiększających opłacalność tworzenia nowych miejsc pracy. Do rozmów tych włączył się następnie również Związek Rzemiosła Polskiego. Toczyły się one poza Komisją. PKPP, podobnie jak ZRP, nie były bowiem w owym czasie członkami KT, a OPZZ w 1999 roku zawiesiło swój udział w jej pracach. Projekt ustawy o KT znajdował się już wprawdzie w Sejmie, ale na przeszkodzie w jej uchwaleniu stały kwestie sporne, takie jak kryteria reprezentatywności. Należy wspomnieć, że rozmowy na temat reformy kodeksu pracy w dużym stopniu przyczyniły się do reaktywowania Komisji, wzięły bowiem w nich udział dwie organizacje zainteresowane wejściem do głównego nurtu dialogu społecznego.

W trakcie rozmów autonomicznych ich uczestnicy wypracowali szereg wspólnych stanowisk w kwestiach zmian prawa pracy, a także polityki gospodarczej rządu (*Protokół ustaleń...*, 2001). Bilans końcowy rozmów okazał się jednak negatywny. Nie udało się nakłonić wszystkich partnerów społecznych w KT, by przystąpili do porozumienia¹⁴.

Po wyborach 2001 roku tworzenie nowych miejsc pracy stało się jednym z priorytetów nowego rządu SLD-UP-PSL. Wkrótce po sformowaniu rządu minister pracy Hausner ujawnił zamiar nowelizacji kodeksu pracy. Ważną rolę odegrał tu lobbing pracodawców, zwłaszcza PKPP, kierowanej przez Henrykę Bochniarz (wywiad z wysokim urzędnikiem rządowym). Minister złożył również deklarację, że w przypadku osiągnięcia przez partnerów społecznych konsensu, gotów jest uznać ich wspólne stanowisko za podstawę reformy.

Na początku 2002 roku wydawało się, że porozumienie trzech organizacji jest realne. Ostatecznie jednak rada OPZZ odmówi-

¹³ Terminów „rozmowy autonomiczne” oraz „dialog autonomiczny” używamy zamiennie i rozumiemy pod nim rozmowy organizacji związkowych z organizacjami pracodawców prowadzone bez udziału rządu.

¹⁴ Negocjacje autonomiczne nie były jednak całkiem bezproduktywne, ponieważ projekt porozumienia w sprawie zmian prawa pracy będący ich wynikiem był brany pod uwagę przy formułowaniu projektu rządowego.

ła swojemu przewodniczącemu zgody na jego parafowanie. W tej sytuacji rząd zdecydował się wystąpić z autorskim projektem, który szedł dalej niż zmiany, na które były gotowe przystać związki zawodowe. W tym samym czasie bardziej liberalny projekt nowelizacji kodeksu przedstawiła opozycja (PO). Groźba większej liberalizacji KP w dużym stopniu ułatwiła przewodniczącemu OPZZ przekonanie swojej organizacji do poparcia porozumienia (wywiad z przedstawicielem OPZZ).

Partnerzy społeczni podjęli próbę wypracowania nowego porozumienia, za układ odniesienia przyjmując projekt rządowy. Wysiłki te zakończyły się połowicznym sukcesem w postaci porozumienia zawartego przez trzy organizacje biorące uprzednio udział w rozmowach autonomicznych („Solidarność” oraz Konfederacja Pracodawców Polskich do porozumienia nie przystąpiły). Walka o nowy kształt regulacji zaczęła się przenosić na ulice, choć skala organizowanych przez związki protestów była umiarkowana¹⁵. Rząd zadeklarował, że skłonny jest inkorporować w formie autopoprawki do swojego projektu zapisy, na które wszyscy partnerzy się zgodzą (*Kodeks pracy w poczekalni*, 2002). Ostatecznie, w końcowym etapie prac nad ustawą w Sejmie rząd usunął z projektu kontrowersyjny dla związków zawodowych zapis dotyczący wypowiedania układów zbiorowych.

Przebieg procesu legislacyjnego sugeruje, że rząd żywił nadzieję na osiągnięcie porozumienia przez partnerów społecznych. Świadczą o tym składane przez stronę rządową deklaracje gotowości uwzględnienia w treści ustawy wspólnych stanowisk partnerów nawet na zaawansowanym etapie prac nad projektem rządowym. Uchwalenie nowego kodeksu pracy w lipcu 2002 roku przyjęte zostało z satysfakcją przez pracodawców, zaś związki zawodowe, choć o nowelizacji wypowiadały się chłodno, wyraziły zadowolenie z usunięcia z projektu najbardziej spornych zapisów.

¹⁵ Demonstracja „Solidarności” zorganizowana w kwietniu 2002 roku w proteście przeciw planowanym zmianom zgromadziła ponad 20 tysięcy osób.

2.2. Efektywność i legitymizacja reformy

Wobec znacznego bezrobocia uelastycznienie prawa pracy w 2002 roku było sukcesem. Z punktu widzenia dialogu społecznego ocena nie jest jednoznaczna. Przełomowy był sam fakt podjęcia rozmów na temat prawa pracy między związkami i pracodawcami. Związkowcy na początku w ogóle nie byli przygotowani na rozmowy o zmianach w KP, na kompromisy z pracodawcami. Rozmowy M. Manickiego (OPZZ) z H. Bochniarz (PKPP) były przekroczeniem pewnego tabu. Były ryzykowne przede wszystkim dla lidera OPZZ, który wystawiał się na krytykę ze strony „Solidarności” oraz własnych szeregów. Jednak dialog nadal był „koślawy”. Solidarność nie zdecydowała się w ogóle na przystąpienie do rozmów, w imieniu OPZZ lider organizacji prowadził negocjacje w tajemnicy przed kolegami z gremiów kierowniczych OPZZ, co ocenia obecnie jako jedyną możliwą strategię. Związki branżowe składające się na Forum Związków Zawodowych nie zostały dopuszczone do rozmów. W tle widoczna była rywalizacja słabnących związków zawodowych o członków. Także między dwiema konfederacjami pracodawców tlił się konflikt, w tym również personalny, a jedna z nich – KPP – nie chcąc uznać przywódczej pozycji PKPP w tej sprawie, nie przystąpiła do rozmów, choć poparła kierunek zmian. Z punktu widzenia jakości dialogu społecznego, a także jakości legitymizacji dla nowelizacji kodeksu reforma zakończyła się raczej niepowodzeniem, zwłaszcza jeśli chodzi o legitymizację reform, rządu i samej Komisji Trójstronnej. Rozmawiano poza KP, bo, jak mówi jeden z respondentów, „w ramach Komisji Trójstronnej było wiadomo, że nie dojdzie do żadnych uzgodnień. To było pewne. Znaczący były tam dyskusje, ale (...) one pokazywały, że inicjatywa w Komisji Trójstronnej z kodeksem pracy jest niecelowa, dlatego, że nic z niej nie wyjdzie, a co najwyżej ucierpi tylko autorytet KT, bo trzeba będzie publicznie powiedzieć, żeśmy się nie dogadali”.

Mimo że były to formalnie rozmowy autonomiczne prowadzone poza KT bez udziału rządu, faktycznie rząd odegrał w nich sporą rolę. Po fiasku porozumienia wyszedł z własnym projektem, radykalniejszym niż zmiany, co do których porozumieili się związkowcy

z OPZZ i przedstawiciele pracodawców. Przedstawiciel OPZZ oceniał, że Hausner, wychodząc z projektem ostrzejszym niż wynik negocjacji, ułatwił mu doprowadzenie do zgody gremiów statutowych OPZZ. Opisuje, dlaczego m.in. podjął się ponownych rozmów z pracodawcami: „myśmy zdawali sobie sprawę z tego, że on to przeforsuje, bo pracodawcy go poprą. Żeby znaleźć tutaj panaceum poszliśmy na rozmowę z pracodawcami, aby zneutralizować ten rządowy projekt ustawy”. W efekcie Sejm przyjął projekt rządowy z owymi „neutralizującymi”, łagodzącymi go poprawkami OPZZ, które zaakceptowali pracodawcy. Sejm uchwalił bez kłopotów nowelizację. Przyczyniły się do tego w jakiejś mierze rozmowy prowadzone przez partnerów społecznych, nawet jeśli nie miały one miejsca w Komisji i nie wzięła w nich udziału „Solidarność”¹⁶. Ważne były tu też polityczne związki OPZZ z rządzącym SLD. Przedstawiciel OPZZ zauważa, że jego wiarygodność wzrastała z powodu związków politycznych z rządem: „Jak myśmy mówili, że będzie tak, to koledzy z pracodawców wiedzieli, że będzie tak. Tu, o ile pamiętam, przewodniczącym komisji był Kaniewski [poseł SLD bliski OPZZowi]”¹⁷.

2.3. „Plan uporządkowania wydatków publicznych” (tzw. plan Hausnera) 2003–2004

Jesienią 2003 roku rząd przygotował program reform finansów publicznych. Program zakładał radykalne ograniczenia wydatków

¹⁶ Jeden z respondentów tak opisuje tę sytuację: „na komisji sejmowej co by tam sobie rząd nie mówił, padało pytanie: uzgodnione między pracodawcami a związkami, nieuzgodnione, nie ma”.

¹⁷ Przedstawiciel pracodawców opisuje, że „rząd powiedział tak: jak się dogadacie ze związkami to jesteśmy gotowi na przekazanie do Sejmu takiej ryzykownej politycznie nowelizacji, a jeśli nie z całymi związkami to przynajmniej z OPZZ. SLD było u władzy, miało duży klub parlamentarny, OPZZ odgrywał tam istotną rolę. I tak się stało- dogadaliśmy się z OPZZ (...). Rząd pozytywnie odniósł się do naszych zmian, prosząc byśmy jeszcze uzgodnili je z OPZZ (żeby Komisje Sejmowe nie odrzuciły rządowego projektu, bo to byłby wstyd). W tych punktach w których porozumieliśmy się z OPZZ to poszło (bo jeśli związki się porozumieją z pracodawcami co do Kodeksu Pracy to posłowie w zasadzie nie mają powodów do odrzucania takiej regulacji).”

państwa oraz zmianę ich struktury, zwłaszcza transferów społecznych. Konieczność reform uzasadniana była m.in. długofalowym celem Polski – wejściem do strefy euro. Redukcję deficytu budżetowego oraz zahamowanie wzrostu długu publicznego planowano osiągnąć poprzez ograniczenie wydatków na cele administracyjne oraz społeczne.

W październiku 2003 roku opublikowano dwa kluczowe dokumenty: zielona księga „Racjonalizacja wydatków społecznych” oraz „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”. Bezpośrednio po ogłoszeniu tych dokumentów rząd otworzył debatę publiczną nad proponowanymi rozwiązaniami¹⁸. Poddanie planów reformy pod szeroką dyskusję (a więc poza forum KT) nie zostało dobrze odebrane przede wszystkim przez przedstawicieli związków zawodowych (wywiad z przedstawicielem związków zawodowych). Jedyne posiedzenie KT poświęcone planowi Hausnera odbyło się w styczniu 2004 roku już po zamknięciu debaty publicznej (prowadzonej dwutorowo, z podziałem na obywatelską i ekspercką) i podsumowaniu jej wyników ogłoszonych w formie raportów specjalnie powołanych zespołów tematycznych¹⁹.

Działania na rzecz realizacji planu wkroczyły w decydującą fazę wraz z opracowaniem i skierowaniem do Sejmu projektów ustaw: tzw. pakietu zimowego (projekty ustaw o waloryzacji rent i emerytur, o świadczeniach przedemerytalnych i o promocji zatrudnienia), następnie tzw. pakietu wiosennego (projekty nowelizacji ustaw o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,

¹⁸ Debatę zainauguował premier Hausner 4 listopada 2003 roku. W pracach pięciu zespołów eksperckich wzięło udział około 100 ekspertów reprezentujących różne organizacje społeczne, związki zawodowe i związki pracodawców. Prace zakończyły się 19 grudnia 2003. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej uruchomiło stronę internetową <http://www.debatapubliczna.gov.pl>, na której prezentowano projekty rządowe i prace ekspertów, jednak w sierpniu 2005 roku większość informacji nie była już dostępna.

¹⁹ Debatę ekspercką otwarto na początku listopada 2003 roku. Toczyła się ona w zespołach wydzielonych według najważniejszych obszarów tematycznych: wieku emerytalnego kobiet, aktywizacji osób starszych, rent inwalidzkich, aktywizacji osób niepełnosprawnych oraz ubezpieczeń społecznych rolników.

o systemie ubezpieczeń społecznych, zakładająca zróżnicowanie składek na ZUS płaconych przez osoby prowadzące działalność gospodarczą²⁰, oraz o zasiłkach chorobowych).

Po rozpadzie koalicji SLD-UP i PSL w marcu 2003 roku gabinet Leszka Millera funkcjonował jako rząd mniejszościowy. Rząd, poszukując w parlamencie poparcia dla swych propozycji, zmuszony był zawierać kompromisy, prowadzące do osłabienia pierwotnych założeń planu Hausnera. Po przesądzonej już wcześniej dymisji rządu w maju 2004 roku i zaprzysiężeniu przejściowego, jak zapowiadano, gabinetu Marka Belki dalsze losy planu stanęły pod znakiem zapytania. Rząd sukcesywnie rezygnował z podejmowania kwestii emerytur pomostowych, wyrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (oraz jego ewentualnego podwyższenia), reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników, weryfikacji rent z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowej aktywności zawodowej emerytów i rencistów. Pod koniec marca 2005 roku minister Jerzy Hausner podał się do dymisji. W maju Rada Ministrów przedstawiła podsumowanie wykonania „Programu ograniczenia wydatków publicznych”, z którego wynikało, że planowane oszczędności i dodatkowe wpływy udało się osiągnąć w 56% (z tego w części administracyjnej 72%, a w części społecznej w 46%) [*Raport z wykonania...*, 2005].

2.4. Plan Hausnera. Rola Komisji Trójstronnej z punktu widzenia rządu

Ważną inicjatywą rządową poprzedzającą ogłoszenie planu Hausnera była próba wynegocjowania w ramach Komisji Trójstronnej Paktu dla Pracy i Rozwoju na początku 2003 roku. Inicjatywa ta, pomimo zaawansowanych rozmów i wielu przyjętych uzgodnień, nie zakończyła się sukcesem przede wszystkim z powodu motywowanego politycznie sprzeciwu „Solidarności”.

Rząd zdawał sobie sprawę, że plan Hausnera, ze względu na swoją społeczną dolegliwość w niektórych obszarach oraz prob-

²⁰ Propozycje rozwiązań w tej sferze były przedmiotem obrad Zespołu problemowego KT do spraw ubezpieczeń społecznych.

lemy z poparciem w parlamencie, musi być szeroko skonsultowany, tak by zyskać dla niego poparcie. Było to tym ważniejsze i trudniejsze, że rząd Leszka Millera w tym samym czasie szybko tracił poparcie społeczne. Komisja Trójstronna jako jedyna ustawowo zadekretowana instytucja dialogu społecznego w Polsce wydawała się miejscem dla tego typu konsultacji z partnerami społecznymi. Spodziewali się też tego przedstawiciele związków zawodowych.

Jednak po niepowodzeniu Paktu dla Pracy i Rozwoju Hausner czuł rozczarowanie działalnością Komisji. Jeden z urzędników rządowych ocenia, że „do czasu, kiedy miał nadzieję, że te prace dadzą efekt i dadzą jakieś wielkie porozumienie społeczne, co wzmocni także jego pozycję, bardzo inwestował w Komisję i był bardzo zaangażowany. Dużo robił na rzecz tych partnerów, starał się bardzo im nieba przychylić. Natomiast jak się to nie udało, to się chyba trochę zniechęcił, mówiąc po ludzku”. Jerzy Hausner przyznaje w wywiadzie, że uznał wówczas, że „ze związkami nic się nie da załatwić”.

W Komisji Trójstronnej w styczniu 2004 roku odbyło się co prawda posiedzenie na temat planu, ale stało się to już po szerszej debacie eksperckiej i celem rządu nie było już debatowanie o tym w KT, lecz raczej formalne zaprezentowanie Komisji wyników debaty społecznej. Było jasne, że główne prace na ten temat nie toczą się w Komisji Trójstronnej. Rząd tak dobierał partnerów do dyskusji, by mieli oni podobne doń zdanie na temat danej reformy. Zdaniem wysokiego urzędnika rządowego, zmarginalizowanie roli Komisji Trójstronnej w debacie nad planem reform „wynikało chyba z tego, że [Jerzy Hausner] nieco się zniechęcił, bo miał wrażenie, że tam i tak nic nie uzyska. Raczej uznał, że np. w kwestii wieku emerytalnego kobiet, jego propozycja może zyskać poparcie czy przynajmniej zrozumienie [raczej] u organizacji feministycznych, które mówią o tym problemie, jako problemie niskich emerytur kobiet, niż u związków zawodowych, dla których podniesienie wieku emerytalnego kobiet to zamach na istniejący system”.

Rząd reprezentowany przez Hausnera uznał, że nawet jeśli się nie uda osiągnąć porozumienia ze związkami zawodowymi, poprzez szerszą debatę przynajmniej będzie mógł pokazać, że inne organizacje popierają plany rządowe. Strategia rządu była więc po części

zabiegiem socjotechnicznym: miała pokazać, że nie ma wokół planowanych reform konfliktu rząd–społeczeństwo. Że ze związkami rząd co prawda się nie dogadał, ale środowiska samorządowe albo organizacje pozarządowe popierają go w tej kwestii. W tej rządowej strategii zyskania legitymizacji dla planu Hausnera Komisja Trójstronna nie była w żadnym razie kluczowa. „To się musiało odbyć jako rytuał, trudno byłoby, żeby Komisja tego nie konsultowała także ze względów prawnych, ale też takich prestiżowo-medialnych, żeby nie mogła się wypowiedzieć, natomiast główne prace toczyły się w zespołach zorganizowanych w ramach [szerszej] debaty publicznej [poza Komisją Trójstronną]” (wywiad z urzędnikiem rządowym).

Do zespołów tych zaproszono przedstawicieli organizacji zasiadających w Komisji Trójstronnej, jednak byli oni jednymi z wielu (i mieli o to pretensje). Na sali głos związkowca-członka Komisji Trójstronnej ważył tyle co głos reprezentanta stowarzyszenia organizacji pozarządowych. Elastycznie dobierając partnerów do dyskusji nad swoimi planami reform oraz znacznie zwiększając liczbę dyskutantów, rząd dodatkowo wzmacniał swoją pozycję, czyniąc z debaty nie tyle konsultacje swojego programu reform, ile raczej organizowanie poparcia dla swych planów.

2.5. Główny partner rządu – pracodawcy

Przykład planu Hausnera pokazuje, że głównym partnerem rządu stawali się przede wszystkim pracodawcy i ogólnie przedsiębiorcy. Sam premier mówi o tym, że dla niego jako ministra gospodarki byli to naturalni partnerzy. O związkach zawodowych mówi: „Nic ze związkami zawodowymi nie dało się uzgodnić. (...) To był po prostu dialog bez efektów”. Wicepremier w pewnym sensie dążył więc nie tyle do zbliżenia stanowisk ze związkami, ile wzmocnienia środowiska przedsiębiorców: „pojawiła się świadomość przecie z mojej inicjatywy: reprezentacja przedsiębiorców, środowisko, które ja uznałem za swojego bardzo ważnego partnera”. Dobrą współpracę przede wszystkim z PKPP potwierdza też przedstawiciel tej organizacji, który zapamiętał konsultacje w sprawie planu Hausnera zupełnie inaczej niż związkowcy. Oceniał on pro-

ces konsultacji w tym wypadku jako wzorowy: „Cały szereg ustaw z planu Hausnera – one trafiały [do nas] z dużym wyprzedzeniem i istotne było nie tylko, że mogliśmy zgłosić swoje uwagi rządowi, który taką ustawę przysyłał (to nie jest jeszcze przyjęte przez Radę Ministrów, to jest najczęściej jeszcze resortowa ustawa), ale można wywołać na ten temat debatę publiczną. Oznacza to, że rząd, podejmując decyzje na Radzie Ministrów, miał już sygnał zwrotny, np. reakcje opinii publicznej na te propozycje. I tak moim zdaniem powinno być”. Zupełnie inną opinię ma w tej kwestii przedstawiciel związków: „uznaliśmy, że chce się uniknąć twardej rozmowy w Komisji Trójstronnej (...) i szeroko konsultując, nie konsultuje się z nikim, (...) że rząd tak niepopularnych decyzji nie chce z nami dyskutować”.

Rozdział 3.

Komisja Trójstronna a legitymizacja

Komisja Trójstronna w kształcie po ustawie z 2001 roku miała szansę odegrania istotnej roli w zwiększaniu efektywności i legitymizacji reform. Przede wszystkim stała się forum atrakcyjnym dla uczestniczących w niej organizacji, które zyskały motywację, by właśnie w KT rozmawiać z rządem i między sobą. Wypowiedzi respondentów zebrane w badaniu wskazują, że w coraz większym stopniu organizacje zaczęły doceniać w KT prestiż związany z członkostwem, bliskość do decydentów, możliwość wpływania na ustawodawstwo na wcześniejszym niż parlamentarny etapie procesu legislacyjnego, a także zainteresowanie mediów. Jednym z dowodów takiej atrakcyjności KT jest m.in. rezygnacja jednej z organizacji biznesu z formuły elitarnego klubu lobbującego (w której funkcjonowała przez całe lata dziewięćdziesiąte), formalne przekształcenie się w organizację pracodawców i (udana) próba wejścia do Komisji Trójstronnej. Liderzy grup interesów docenili m.in. fakt, że po raz pierwszy po 1989 roku przedstawiciel rządu będący przewodniczącym KT był równocześnie ministrem gospodarki i wicepremierem odpowiadającym za całość polityki społeczno-gospodarczej rządu. Dla organizacji pracodawców KT stała się ważnym miejscem lobbingu i debaty z rządem, w większym nawet stopniu niż ze związkami zawodowymi. Również związki, po częściowym wycofaniu się z polityki partyjno-parlamentarnej, skierowały swą uwagę na KT jako miejsce wpływania na politykę. Mimo to Komisja Trójstronna nie odegrała tak dużej roli w zwiększeniu legitymizacji reform, jak można by z tego wnioskować. Nie udało się na forum Komisji doprowadzić do paktów i porozumień większej rangi, które miałyby rzeczywiste znaczenie legitymizujące działania rządu i samą Komisję. Po drugie, choć ustawa poprawiła funkcjonowanie KT, z powodu strategii aktorów niechętnych zwiększaniu legitymizacji rządu bądź nastawionych rywalizacyjnie wobec konkurencyjnych organizacji, rozmowy przenosiły się poza Komisję i nie obejmowały wszystkich partnerów. Wreszcie, wpływ KT na rządzenie został ograniczony forsowaniem przez rząd nowych

instytucji dialogu. Poniżej analizujemy kolejno następujące kwestie problemowe: wpływ KT na legitymizację reform, na efektywność, a w następnych rozdziałach na przejrzystość rządu i na pozycję partnerów społecznych. Wprowadzając pojęcia legitymizacji czy też efektywności, najczęściej formułujemy je z punktu widzenia rządu podejmującego reformy.

Funkcjonowanie Komisji Trójstronnej w Polsce warunkują, z jednej strony, cechy aktorów-uczestników dialogu trójstronnego, z drugiej zaś – kontekst reform systemowych przeprowadzanych przez kolejne rządy po roku 1989. W sytuacji niestabilnych reguł słabi aktorzy chętniej widzą w KT istotne źródło zwiększenia legitymizacji, bądź to samej organizacji, bądź prowadzonych przez siebie działań. Nie jest jednak przesądzone, czy rząd w ogóle szukać będzie legitymizacji w konsultacjach z grupami interesów i organizacjami społecznymi. Czy szukać będzie jej właśnie w Komisji Trójstronnej czy też np. w ramach organizowanego *ad hoc* szerszego dialogu z innym zestawem partnerów i w innej formule instytucjonalnej. Podobnie dla partnerów społecznych KT nie jest jedynym możliwym sposobem budowania własnej pozycji wobec innych organizacji, własnych członków i wobec społeczeństwa.

Związki zawodowe, organizacje pracodawców i rząd szukają w dialogu trójstronnym nie tylko legitymizacji. Komisja Trójstronna traktowana może być również jako mechanizm zwiększający efektywność działań lobbingsowych danej organizacji lub reform prowadzonych przez rząd czy też sprzyjający lepszemu funkcjonowaniu całego systemu rządu. Efektywność KT może być analizowana co najmniej w kilku wymiarach. Po pierwsze, w perspektywie całego systemu, kiedy pytamy np. o wpływ Komisji na proces stanowienia prawa czy też na spokój społeczny w Polsce. Tutaj pytalibyśmy m.in. o ilość i jakość porozumień zawartych w Komisji, zaproponowanych w ramach jej prac rozwiązań. Po drugie, z perspektywy poszczególnych aktorów, kiedy interesuje nas, na ile członkostwo w Komisji Trójstronnej pomogło w realizacji celów stawianych przez daną organizację. Szczególnie istotne jest to pytanie w odniesieniu do rządu i jego planów reformatorskich. Pytamy wówczas, czy i jaki wpływ wywarła Komisja Trójstronna na proces

programowania i koordynacji działań zbiorowych przez rząd oraz jego efektywność.

Animatorzy dialogu po roku 2001, premier Hausner oraz wiceminister odpowiedzialny w rządzie SLD za dialog społeczny, Dagmir Długosz, wyrażali opinię, że dialog społeczny w Polsce tradycyjnie raczej służył przewyciężaniu kryzysów, niż wynikał z filozofii sprawowania władzy (Długosz 2005a: 7). Deklarowali, że nowy rząd chce przyczynić się do aktywizacji dialogu społecznego i jego większej instytucjonalizacji. Strategię nowego rządu SLD wyrażał m.in. przyjęty w październiku 2002 roku dokument programowy „Zasady dialogu społecznego” (*Zasady dialogu...*, 2002). Jak wypowiadali się sami jego inicjatorzy, miał być on polityczną doktryną rządu w dziedzinie dialogu społecznego (zob. Długosz 2005a: 11). Podkreślono w nim szczególną rolę Komisji Trójstronnej, wskazując m.in. na jej ustawowe umocowanie. Jednocześnie widać jednak w „Zasadach” chęć poszerzenia przez rząd kręgu partnerów dialogu, nieograniczania się jedynie do organizacji pracodawców i związków zawodowych. W latach 2002–2003 strona rządowa zaprosiła do prac Komisji różnego typu organizacje trzeciego sektora ze szczególnym uwzględnieniem Federacji Konsumentów, co przedstawiciele rządu tłumaczyli m.in. standardami UE w tym zakresie²¹. Jedną z ważniejszych intencji dokumentu było poszerzenie katalogu partnerów o reprezentacje terytorialne, korporacyjne i pozarządowe oraz aktywniejsze niż za czasów koalicji AWS-UW wykorzystanie dialogu i partycypacji do odnawiania legitymizacji władzy (Frieske 2003).

Jeśli przyjąć, że w okresie rządów SLD za aktywnością rządu w Komisji Trójstronnej stała określona, spójna filozofia rządzenia, której brak politycy nowego rządu krytykowali w okresie rządów AWS-UW, obok wspomnianego dokumentu „Zasady dialogu społecznego” należy szukać jej przede wszystkim w wypowiedziach

²¹ Wiceminister odpowiedzialny wówczas za dialog społeczny tak uzasadniał zaproszenie do prac Komisji przedstawicieli organizacji konsumenckich: „Dotyczy to zwłaszcza Federacji Konsumentów, bowiem organizacje konsumenckie są, ze względu na wysoką rangę ochrony konsumenta w UE, pełnoprawnym partnerem dialogu w Unii” (Długosz 2005a: 11).

Jerzego Hausnera. U podstaw większej aktywności rządu w ramach dialogu społecznego i prób aktywizowania Komisji Trójstronnej leżało m.in. przekonanie Hausnera o przewadze „interaktywnej metody przeprowadzania zmian społecznych nad metodą imperatywną” (Hausner 1995; 1998, por. również 2005), tj. strategii wprowadzania zmian społeczno-gospodarczych, zakładającej szerokie konsultacje lub negocjacje z partnerami społecznymi. W okresie rządów SLD (2001–2005) podejście rządu do Komisji Trójstronnej ewoluowało. Na początku kadencji ministrowi pracy i przewodniczącemu KT Jerzemu Hausnerowi bliska była wizja aktywnego wykorzystania Komisji Trójstronnej do wdrażania reform i silnego włączenia stron dialogu trójstronnego, a więc związków zawodowych i organizacji pracodawców, w proces konsultacji. Pokazuje to przykład nowelizacji kodeksu pracy w 2002 roku, kiedy to rząd aktywnie zachęcał strony do dialogu autonomicznego. Uwieńczeniem tej strategii była też próba zawarcia w Komisji „Paktu na rzecz pracy i rozwoju” w 2003 roku. Należy ocenić, że właśnie niepowodzenie tej inicjatywy, do której Hausner przywiązywał dużą wagę, w poważnym stopniu przyczyniło się do zmiany strategii i szukania innych niż trójstronna form dialogu. Rząd zaczął odtąd inicjować próby pozyskania legitymacji dla swoich planów reform poza Komisją, odwołując się do szerszego grona organizacji i inaugurując w tym celu odrębne fora dyskusji i zespoły ekspertów. Taką strategię uzasadniał m.in. niską efektywnością rozmów trójstronnych spowodowaną przede wszystkim niekooperatywną i antyrozwojową postawą związków zawodowych (wywiad z J. Hausnerem).

W wyniku tego rząd nie chciał w 2003 i 2004 roku debatować nad „Planem uporządkowania finansów publicznych 2003/2004” w Komisji Trójstronnej. „Istotnych rzeczy nie umieszczałem już w Komisji Trójstronnej” – mówi Hausner. Swoją wizję dialogu społecznego i jednocześnie długofalową strategię rządu w tym zakresie opisuje jako stopniowe odchodzenie od scentralizowanego dialogu trójstronnego. Postulowanym kierunkiem zmian jest, z jednej strony, szeroki dialog obywatelski z udziałem nie tylko związków i pracodawców, ale również innych partnerów społecznych, z drugiej – decentralizowanie tradycyjnego dialogu trójstronnego

na możliwie najniższy poziom zakładu pracy, gdzie przyjmowałby formę dialogu autonomicznego z sądem jako arbitrem, nie zaś w Komisji Trójstronnej z udziałem rządu. Trzeba jednak zauważyć słabość sądów w Polsce, co traktowane jest notabene jako jeden z głównych wyznaczników słabości państwa i rządu (Bank Światowy 1997; 2000). W warunkach słabego państwa postulat zdecentralizowania dialogu branżowego i oparcia go na arbitrażu sądowym, choć idący w dobrym kierunku, może być trudny w realizacji. Z jednej strony więc, KT, przyczyniając się do rozwiązywania konfliktów, odgrywa pozytywną rolę. Z drugiej strony, wikłając w to rząd, w jakiejś mierze osłabia go, czasem powodując również dodatkowe obciążenia dla budżetu. Według Hausnera, należy „całkowicie zlikwidować dialog branżowy. Przenosić ten typowy dialog społeczny do zakładu pracy, a w to miejsce wprowadzać dla przedsięwzięć rozwojowych dialog obywatelski z udziałem szerszego kręgu partnerów: organizacji pozarządowych, środowisk przedsiębiorców, środowiska akademickiego i eksperckiego i samorządu terytorialnego” (wywiad z Jerzym Hausnerem).

Komisja Trójstronna nie odegrała tak dużej roli w zwiększeniu legitymizacji reform, jak tego oczekiwał rząd. Co prawda wyraźnej poprawie w porównaniu z okresem wcześniejszym uległa atmosfera wokół dialogu trójstronnego, w dużym stopniu zinstytucjonalizowane zostały mechanizmy i kanały opiniowania ustawodawstwa oraz pracy zespołów roboczych, doszło też do kilku mniejszych porozumień, jednak nie udało się osiągnąć w Komisji bardziej znaczących porozumień w sprawach rangi kodeksu pracy czy planu Hausnera (por. wywiad z wysokim urzędnikiem rządowym). Przyczyniło się do tego m.in. rozdrobnienie Komisji (trzy związki zawodowe oraz cztery organizacje pracodawców). Nastawienie raczej na rywalizację i blokowanie niekorzystnych dla siebie rozwiązań niż osiąganie porozumień i paktów uniemożliwiły w 2002 roku rozmowy o kodeksie pracy i podpisanie porozumienia na forum Komisji. Proces negocjacji i podejmowania decyzji toczył się jednak w decydującej mierze poza Komisją²². W przypadku reformy finansów pub-

²² Za sukces należy jednak uznać fakt, że w ogóle związki zawodowe podjęły rozmowy z pracodawcami na temat liberalizacji prawa pracy. Było

licznych w latach 2003–2004 KT nie przyczyniła się praktycznie do zwiększenia poparcia dla reform. Przyczyną była ewolucja postawy rządu, który, uznawszy, że w KT nie osiągnie przyzwolenia dla swych planów, zdecydował się na szukanie legitymizacji poza nią. Zorganizował *ad hoc* debatę publiczną z udziałem szerszej grupy organizacji i ekspertów, a rola KT, wedle słów samych przedstawicieli rządu, z założenia miała być jedynie „rytualna”, czysto formalna.

Podsumowując, Komisja Trójstronna jedynie w ograniczonym stopniu mogła służyć legitymizacji reform, ponieważ organizacjom w niej obecnym, z różnych względów, bardziej niż na głośnych paktach i porozumieniach (pożądanych przez rząd jako źródło zwiększania legitymizacji) zależało na bieżącym wpływie na proces legislacji, a także na budowaniu pozycji wśród własnych członków oraz wobec innych organizacji. Na niską skłonność do kompromisu wpływała m.in. rywalizacja o członków pomiędzy stosunkowo słabymi organizacjami, a także w niektórych przypadkach wzajemna niechęć liderów, co było ważne wobec dość znacznej personalizacji dialogu trójstronnego w Polsce. Decydująca była wreszcie postawa rządu, który zaczął postrzegać KT jako instrument nieadekwatny do wyzwań stojących przed państwem w okresie transformacji, tłumacząc, że scentralizowany dialog trójstronny sprzyja forsowaniu interesów branżowych i jako taki nie sprzyja rozwojowi.

to bezprecedensowe wówczas wydarzenie, które przyczyniło się notabene do reaktywowania i aktywizacji samej Komisji Trójstronnej, jako że niejako przy okazji toczono rozmowy o ustawie.

Rozdział 4.

Komisja Trójstronna i efektywność rządzenia

Po niepowodzeniu inicjatywy Paktu dla Pracy i Rozwoju w 2003 roku, inicjatywy będącej w oczach urzędników rządu początkiem planu Hausnera, wicepremier Hausner negatywnie zaczął oceniać przydatność Komisji Trójstronnej dla projektowania i przeprowadzania zmian społeczno-gospodarczych w Polsce. Jako bardzo trudne ocenił możliwości osiągnięcia porozumienia z siedmioma różnymi organizacjami (mającymi często interesy i opinie różne od tych reprezentowanych przez rząd). Wskazuje też na znacznie większe możliwości Komisji blokowania aniżeli inspirowania reform: „Komisja Trójstronna jest jakimś mniej lub bardziej plastycznym narzędziem. Jeżeli na czele KT jest ktoś, kto ma wyobraźnię, wie, czemu to ma służyć, ma poważnych partnerów, to pewne rzeczy może blokować, drugie rzeczy może napędzać. Blokować więcej, niż napędzać, dlatego że to nie jest dobry instrument. Moje doświadczenie pokazuje, że to nie jest instrument na projektowanie znaczących zmian społecznych. W tym układzie nie dogadasz się. Siedem stron, przy takich zasadach, że wszyscy się muszą zgodzić – żadnego wielkiego projektu zmiany społecznej nie da się w ten sposób uzgodnić. To jest niemożliwe. To jest niemożliwe” (wywiad z Jerzym Hausnerem).

Również przedstawiciele organizacji społecznych przyznają, że „urobek” Komisji jeśli chodzi o uzgodnione porozumienia jest skromny. To nie dla wielkich porozumień czy paktów społecznych zasiadają w KT. Respondenci podkreślają, że członkostwo w Komisji wiąże się przede wszystkim z większym wpływem na proces legislacyjny oraz możliwością poznania opinii innych organizacji oraz samych projektów rządowych na wcześniejszym etapie legislacji. W tym przede wszystkim upatrują oni walorów KT (wywiady z przedstawicielami organizacji związkowych oraz pracodawców). Najbardziej krytyczni z uczestników prac Komisji uważają, że „najważniejsze decyzje podejmuje się poza KT”, a „sama Komisja to jedynie atrapa dialogu” (wywiad z przedstawicielem związków zawodowych). Takie stanowisko jest zresztą dość

mocno ugruntowane i dominowało także przed rokiem 2001. Wówczas, gdy KT funkcjonowała z dużymi przerwami, przedstawiciele związków zawodowych swoje *de facto* przyzwolenie dla sytuacji braku konkretnych wyników rozmów trójstronnych w postaci porozumień tłumaczyli tym, że „ważniejszy niż osiągnięcie porozumienia był sam fakt uczestniczenia w procesie legislacyjnym” (Gardawski 2004).

Ocena wpływu KT na efektywność rządu musi być złożona. Jednym z głównych celów stawianych Komisji jest „przyczynianie się do pokoju społecznego w Polsce”. Trudno stwierdzić, na ile KT przyczyniła się do braku konfliktów przemysłowych na większą skalę czy też poważniejszych demonstracji. Przedstawiciele central związkowych skłaniają się do opinii, że wpływ KT jest tu znaczny. Według jednego z liderów Komisja „to ciało nieodzwonne, które zażegnuje połowę konfliktów, które by wybuchły w branżach, w zakładach (...) gdyż [jej] zespoły potrafią wypracować pewne stanowiska kompromisowe, potrafią w sytuacjach kryzysowych reagować”. Pracodawcy oceniają z kolei, że KT w zbyt dużym stopniu koncentruje się na „gaszeniu pożarów” a „sprawy pilne wypierają ważne”. Podobnie oceniają to przedstawiciele ówczesnego rządu, którzy podkreślają, że konflikty w branżach i zakładach powinny być rozwiązywane jak najniżej, na poziomie zakładu z niezależnym sądem jako arbitrem, nie zaś w Komisji Trójstronnej z udziałem rządu. Trzeba jednak zauważyć słabość sądów w Polsce, co traktowane jest notabene jako jeden z głównych wyznaczników słabości państwa i rządu (Bank Światowy 1997; 2000). W warunkach słabego państwa postulat zdecentralizowania dialogu branżowego i oparcia go na arbitrażu sądowym, choć idący w dobrym kierunku, może być trudny w realizacji. Z jednej strony więc KT, przyczyniając się do rozwiązywania konfliktów, odgrywa pozytywną rolę. Z drugiej strony, wikłając w to rząd, w jakiejś mierze osłabia go, powodując czasem również dodatkowe obciążenia dla budżetu.

Drugim elementem oceny efektywności Komisji i tego jak przyczynia się ona do skuteczności rządu jest dorobek KT w postaci porozumień. Tak mierzona efektywność KT jest niska, do porozumień dochodzi bardzo rzadko. Komisja jest dla uczestników

raczej instrumentem blokowania niekorzystnych z ich punktu widzenia ustaw czy też działań rządu/partnerów społecznych niż narzędziem przygotowania uzgodnionych propozycji i rozwiązań. Jak ujął to jeden z pracodawców: „dorobek [Komisji] jest duży, bo udało się zablokować przynajmniej kilka ustaw, kilka rozporządzeń”. Dalej prostolinijnie wyjaśnia, na czym rzecz polega: „blokujemy w bardzo prosty sposób. Proponujemy przedyskutowanie [danej sprawy] na Komisji”. Na to samo zwraca uwagę, z pozycji wysokiego urzędnika rządowego i przewodniczącego Komisji, również premier Hausner: „Jeżeli na czele KT jest ktoś, kto ma wyobraźnię, wie, czemu to ma służyć, ma poważnych partnerów, to pewne rzeczy może blokować, drugie rzeczy może napędzać. Blokować więcej, niż napędzać, dlatego że to nie jest dobry instrument”. Jednak owa zdolność KT do blokowania była cenna również dla rządu. Hausner ocenia, że za pomocą KT chciał – i często się to udawało – blokować forsowanie interesów branżowych na drodze dogadywania się przedstawicieli branż z odpowiednimi ministrami. Rzecz jednak w tym, że również w samej Komisji – z punktu widzenia Hausnera – dialog trójstronny „albo był martwy, albo stawał się na powrót dialogiem korporacyjnym”, blokującym konieczną restrukturyzację i nieprowadzącym do przełamania strukturalnych barier rozwoju gospodarczego.

Kolejnym kryterium oceny jest, na ile konsultacje w KT spowalniają proces rządzenia. Urzędnicy rządowi przyznają, że ustawowa konieczność konsultowania projektów rządowych z partnerami w Komisji spowalnia prace rządu i często poważnie je utrudnia, zwłaszcza gdy prowadzone są pod presją czasu. Zwracają jednak uwagę, że z punktu widzenia rządu lepiej konsultować projekty ustaw czy rozporządzeń na wcześniejszym etapie ich tworzenia, jak to ma miejsce w KT, niż potem ryzykować trudną debatę w Sejmie z demonstracjami przed parlamentem i lobbieniem w komisjach sejmowych. Trzeba też pamiętać, że w czasie prac KT, kiedy dany projekt nie jest jeszcze oficjalnie przyjęty i medialnie nagłośniony, rządowi łatwiej jest się z niego w razie czego wycofać. W ocenie tego aspektu efektywności prac Komisji przeważają opinie, że „tak czy inaczej, sprawy społeczne, gospodarcze (...) w jakiś sposób

trzeba by konsultować z partnerami. Więc lepiej że jest Komisja ze swoim regulaminowym trybem”. Uzgodnienia w KT pozwalają też na przyspieszenie prac w Sejmie, gdzie posłowie chętniej, a często wręcz automatycznie akceptują projekty poparte przez strony w Komisji Trójstronnej. W ten sposób nawet częściowe i zawarte poza KT porozumienie OPZZ i części pracodawców wokół nowelizacji kodeksu pracy w 2002 roku miało istotny wpływ na poparcie w Sejmie. Nie bez znaczenia była tu polityczna pozycja OPZZ przekładająca się na głosy posłów. Był to ważny czynnik brany pod uwagę przez przedstawicieli PKPP, gdy przystępowali oni do rozmów z OPZZ i kontynuowali je, mimo pojawienia się atrakcyjniejszych dla nich, bardziej liberalnych projektów: rządowego oraz opozycyjnej Platformy Obywatelskiej.

Komisja Trójstronna w Polsce działa na zasadzie konsensu. Wszyscy członkowie muszą się zgodzić z danym stanowiskiem, by było to stanowisko Komisji Trójstronnej. Powoduje to, że dochodzi do tego rzadko. Z tego powodu członkowie KT są raczej sceptyczni co do tego rodzaju efektywności Komisji. Próbuja więc przekonywać posłów o randze niepełnych porozumień: „musimy iść do partnerów i dogadywać się to tu, to tam, i w końcu powiedzieć: słuchajcie nie udało się w KT wypracować wspólnego stanowiska, ale te i te organizacje są za. To też jest pewne przesłanie do posłów. Nie ma co prawda takiego wdzięku, nie jest to tak silne, ale obawiam się, że przy dzisiejszym stanie świadomości, wypracowanie wspólnego stanowiska w Komisji Trójstronnej w istotnych kwestiach nie jest możliwe” (przedstawiciel pracodawców). Przy sceptycyzmie dotyczącym możliwości porozumienia w Komisji podejmowane są próby legitymizowania i nadawania większej rangi połowicznym sukcesom. Swoją efektywność mają jednak również te połowiczne sukcesy.

Kończąc rozważania na temat efektywności Komisji Trójstronnej, warto zauważyć, że KT może być rozpatrywana nie tylko jako instrument w rękach rządu jako całości, lecz również jako instrument wykorzystywany przez ambitnego polityka do realizacji swego programu polityki gospodarczej oraz wzmocnienia własnej pozycji w rządzie i jego politycznym zapleczu. Hausner, poli-

tyk z ambicjami kształtowania programu gospodarczego rządu, na początku kadencji był jedynie ministrem pracy i polityki społecznej. Przewodniczenie Komisji Trójstronnej dawało mu pewne nowe możliwości wpływania na decyzje rządu i budowało jego pozycję. Jako przewodniczący Komisji miał możliwość wysuwania wobec innych ministrów żądań. Jeden z ministrów rządu SLD i bliski współpracownik Hausnera ocenia to w następujący sposób: „bycie przewodniczącym Komisji Trójstronnej dawało mu pewne instrumenty takiej quasi-koordynacji co do niektórych dziedzin w rządzie (...). [Na posiedzeniach KT] strona rządowa składała się z kilku wiceministrów najczęściej, a on jako szef strony rządowej, przewodniczący Komisji, mógł im *de facto* w tej roli wydawać swego rodzaju polecenia: panie wiceministrze, proszę z związku z postulatami partnerów społecznych podjąć takie prace, przygotować taki dokument. Więc w ten sposób już wpuszczał swoje macki (...) do tych ministerstw. Miał większe możliwości, niż by to tylko wynikało z bycia ministrem pracy” (wywiad z urzędnikiem rządowym).

Rozdział 5.

Komisja Trójstronna, zmiany systemowe, logika transformacji i patologie słabego państwa

Komisja Trójstronna w Polsce funkcjonuje w warunkach zmian systemowych. Oznacza to zwiększenie roli i odpowiedzialności rządu, który zmuszony jest do podejmowania decyzji strategicznych dotyczących kierunków transformacji. Ponadto, stosunkowo szybko zmienia się ustawodawstwo, co związane jest m.in. z przystąpieniem do UE. W Polsce wyzwania transformacji ujawniają pewne słabości rządu i rządzenia, które z kolei nie pozostają bez wpływu na funkcjonowanie Komisji. Jedną ze słabości rządzenia w Polsce jest brak myślenia strategicznego, spójnej strategii rozwojowej i koordynacji działań w rządzie i administracji publicznej (Grosse 2004). Trzeba zaznaczyć, że niespójność ta przekłada się również na prace Komisji. Jak określił to jeden z respondentów, „rząd działa jako federacja ministerstw, a nie jako jedno ciało. Dogaduje się sprawy z jakimś jednym ministrem, a potem rozmawia się z drugim i słyszy się coś innego”. Wynika to jednak nie tyle ze złej pracy KT czy lekceważenia KT przez rząd, ile złej organizacji pracy w rządzie i administracji. Część słabości Komisji Trójstronnej wynika ze słabości rządu i systemu rządzenia. Komisja jest skuteczna nie tylko za sprawą efektywnej reprezentacji interesów przez organizacje, lecz również za sprawą decyzyjnego i wiarygodnego rządu. Tu trzeba przyznać, że wiarygodność Hausnera dla partnerów społecznych była duża. Respondenci przyznają, że przewodniczący KT był poważnym partnerem. Jednak instrumentalne podejście rządu do dialogu, polegające na szukaniu poparcia dla pewnego określonego planu reform, a wobec braku akceptacji części partnerów – powoływaniu nowych instytucji dialogu, w dłuższym okresie jest zagrożeniem dla jakości i instytucjonalizacji dialogu społecznego w Polsce.

Chaotyczne działania rządu związane są po części ze specyficzną sytuacją wciąż niedokończonych transformacji, a także z kulturą organizacyjną urzędników rządowych. Rodzi to istotne problemy

dla organizacji zasiadających w KT, które chciałyby rzetelnie zapoznać się z propozycjami rządu. Jak opisuje to jeden z respondentów: „są niestety ustawy, które jadą jak pociąg ekspresowy i np. dostajemy termin tygodnia na zaopiniowanie. Zaopiniowanie ustawy przez organizacje o takim charakterze jak nasza, jest w ciągu tygodnia o tyle niemożliwe, że opinie może wystawić ekspert. Potem chcemy to skonsultować z członkami, a następnie przedstawić do decyzji zarządu, żeby opracował stanowisko, to oczywiście tydzień jest niemożliwy”. Krótki czas na zapoznanie się z dokumentami wpływa w takich wypadkach na jakość dialogu, jest źródłem jego fasadowego charakteru.

Wysoki urzędnik rządowy widzi przyczyny tego zjawiska zarówno po stronie rządu, jak i w istocie transformacji ustrojowej: „jest zła organizacja pracy – od planowania politycznego aż po pisanie legislacji, czyli bałagan, no, po prostu, nikt nie planuje (...). Druga przyczyna – życie w okresie transformacji powoduje czasem gwałtowne ujawnienie się zjawisk, wtedy trzeba działać szybko. A po trzecie (...) my zmieniamy cały system, a to wymaga zmian jego prawnego oprzyrządowania w ciągu 5 lat. Po prostu ilość legislacji, która przechodzi przez nasze urzędy, jest po prostu ogromna i urzędnicy po prostu nie nadążają”. Szczególnie silnie podkreśla się ilość ustawodawstwa związanego z integracją europejską.

Integracja europejska wpływa na funkcjonowanie dialogu trójstronnego w Polsce przede wszystkim w zakresie ogólnego przeświadczenia uczestników Komisji, że dialog trójstronny to „europejski standard” i „musimy się do tego standardu stosować, musimy dialogować”. Wejście Polski do UE wpłynęło też na rozwój niektórych obszarów dialogu. Powołano zespół do spraw integracji europejskiej. Organizacje chcą uczestniczyć w dialogu europejskim, otwierają m.in. przedstawicielstwa w Brukseli. Jak ocenia jeden z przedstawicieli rządu zaangażowanych w dialog trójstronny, „uczestnictwo w dialogu na poziomie europejskim, nawet ze względów prestiżowych, powoduje, że [organizacje] zarażają się pewnymi ideami. Wiedzą, że np. jest teraz nowe podejście do Strategii Lizbońskiej”. Zainteresowanie problematyką europejską potwierdzają wypowiedzi respondentów z organizacji związkowych.

W warunkach transformacji postkomunistycznej i przekształceń całych gałęzi gospodarki silniej ujawniają się interesy branżowe. W tym kontekście można z kolei analizować zależność odwrotną: wpływ Komisji Trójstronnej na rządzenie w warunkach transformacji. Według Hausnera sprawnie funkcjonująca Komisja Trójstronna miała być w tym kontekście pewnym zabezpieczeniem przed nadmiernym wpływem interesów branżowych. Hausner jako przewodniczący Komisji Trójstronnej próbował nie dopuszczać do dialogu branżowego na poziomie centralnym i przeciwdziałać próbom porozumień branżowych grup interesów z właściwymi ministrami kosztem budżetu państwa. Hausner ocenia, że partnerzy społeczni często próbowali dogadywać się bezpośrednio z właściwymi ministrami, pomijając Komisję Trójstronną: „Dialog społeczny jest bardzo spolityzowany, a to, co ważne, znika ze sceny, pojawia się w układach branżowych. Ja nie wpuściłem do KT dialogu branżowego (...), starałem się panować, żeby ten dialog nas nie zdominował. To różnie wychodziło. (...) [partnerzy społeczni] próbowali szukać własnego partnera w ministerstwie. To musiałem tych różnych ministrów kasować i blokować”.

Pojawia się więc pytanie, na ile Komisja Trójstronna, sformalizowana instytucja dialogu społecznego, od czterech lat ustawowo uregulowana, pomaga skanalizować ten dialog branżowy i bardziej zindywidualizowany lobbying oraz przyczynia się do większej przejrzystości rządzenia w Polsce.

W języku polskim określenie „grup interesu” ma zabarwienie wartościujące, pejoratywne. W odniesieniu do członków KT używa się w polskiej literaturze politologicznej raczej neutralnego, a nawet zabarwionego pozytywnie określenia „partnerzy społeczni”. Nie zmienia to jednak faktu, że *partnerzy społeczni* nie przestają być *grupami interesu* i lobbują za interesami określonych branż i grup społecznych. Organizacje związkowe i pracodawców jako grupy interesów prowadzą w KT lobbying za określonymi rozwiązaniami korzystnymi z punktu widzenia ich liderów bądź członków. Ustawa o Komisji Trójstronnej ujmuje ten lobbying w ramy procedur.

W tej perspektywie funkcjonowanie Komisji Trójstronnej może wpływać na patologie słabego państwa. Sprawnie funkcjonująca

Komisja nie tylko tworzy platformę dialogu między organizacjami różnego typu, lecz również do pewnego stopnia kanalizuje działalność lobbystyczną grup interesów, takich jak związki zawodowe czy organizacje pracodawców. Gdy mechanizm ten nie działa dobrze i towarzyszą mu kryzysy, na znaczeniu zyskują mniej formalne działania lobbystyczne w gabinetach rządowych i sejmowych korytarzach. Badanie pokazało, że są to naczynia połączone: gdy jeden mechanizm nie funkcjonuje, aktorzy korzystają z innego. Gdy z jakichś względów słabiej funkcjonował dialog na forum Komisji, wzmocnieniu ulegał dialog autonomiczny i indywidualny lobbing organizacji.

Dialog autonomiczny, niezbędny i zbyt słabo w Polsce rozwinięty, bywał w polskich warunkach wyrazem nie tyle woli i zdolności partnerów społecznych do rozmów bez udziału rządu na tematy stosunków pracy, ile raczej wyrazem kłopotów z funkcjonowaniem KT i przejściem niektórych partnerów do rozmów kularowych, zamkniętych dla innych organizacji i w małym stopniu rozliczalnych. Rozmowy są wówczas łatwiejsze, bo rozmawia się tylko z chętnymi. Tak jak w przypadku rozmów o kodeksie pracy w latach 2001–2002, gdy sceptyczna postawa „Solidarności” wywołała rozmowy poza Komisją, w których uczestniczyły OPZZ, PKPP oraz ZRP. Paradoksalnie, mimo autonomiczności rozmów, istotną rolę odegrał w nich rząd, któremu zależało na doprowadzeniu do nowelizacji KP. Był on nie tylko moderatorem dyskusji. Minister Hausner, chcąc zdyskontować medialnie toczące się rozmowy, zorganizował m.in. konferencję prasową, zapowiadając przyszłe porozumienie (co zostało negatywnie ocenione przez lidera OPZZ, który bał się o reakcje członków kierownictwa własnej organizacji, którzy nie znali szczegółów rozmów). Rząd starał się też przyspieszyć rozmowy i „popchnąć” je w pożądanym kierunku, przedstawiając własny projekt, co było swoistym szantażem wobec partnerów. Mimo chęci przystąpienia do rozmów, nie został do nich natomiast dopuszczony związek FZZ, który nie miał wówczas statusu reprezentatywności. Przedstawiciel FZZ mówi o nowelizacji kodeksu pracy z roku 2002, że to właśnie chęć przeciwstawienia się porozumieniu OPZZ z PKPP w decydującym stopniu wpłynęła na decyzję

o powołaniu FZZ i próbie wejścia do Komisji: „myśmy powoływali Forum Związków Zawodowych w 2002 roku po to, żebyśmy właśnie byli reprezentatywni i mogli zastępować dogadywanie się kolegi Maćka Manickiego z Bochniarzową [na temat kodeksu pracy]. Oni pewnie ustępstwa porobili za daleko idące, które popsuło: ten pierwszy dzień niepłatny i te inne historie. I dopiero jak myśmy stali się reprezentatywni, to już to było w parlamencie na końcowym etapie, więc pierwsze rozmowy myśmy się starali w Senacie zablokować te zmiany”.

W przypadku kryzysu rozmów w KT dochodzi do rozmów autonomicznych albo do indywidualnych rozmów z rządem, gdzie organizacje podsuwają swoje pomysły rządowi, lub ten próbuje je indywidualnie pozyskać dla swoich planów. Jak ujął to jeden z respondentów: „jeżeli w Komisji źle się dzieje, ktoś bojkotuje prace, (...) no to sobie odpuszczają, jest teatr odgrywany, czyli opiniuje się różne zarządzenia i rozporządzenia, natomiast ciężar przenosi się do gabinetów i do ustaleń dwustronnych”. W przypadku planu Hausnera, rząd *de facto* zaakceptował taki stan rzeczy i chciał indywidualnie pozyskać pracodawców, omijając Komisję. Premier Hausner mówi m.in., że ważniejszym partnerem od Komisji Trójstronnej stała się wówczas dla niego Rada Przedsiębiorczości – nieformalne gremium zrzeszające różne środowiska przedsiębiorców. To pokazuje, że rząd szukał raczej nie efektywnego zinstytucjonalizowanego forum dialogu, lecz poparcia dla swego planu ze strony środowiska, które sam w tym celu wspierał²³. Jeden z pracodawców obecnych w Komisji Trójstronnej i mający dość znaczną pozycję w środowisku przedsiębiorców mówi bowiem o Radzie Przedsiębiorczości, że ona „źle funkcjonuje, (...) nie są ujęte zasady funkcjonowania, finansowania, podejmowania decyzji (...) i ten brak określonych procedur [powoduje, że] to jest tylko takie >>spotkanie się<< organizacji, to niewiele daje”. Takie „spotkanie się” daje

²³ Jerzy Hausner przyznaje, że jego zamysłem było kreowanie „środowisk popierających rozwój”: „pojawiła się *świadomie przecież z mojej inicjatywy* reprezentacja przedsiębiorców, prawda, czyli środowisko, które ja uznałem za swojego bardzo ważnego partnera” (wywiad z Jerzym Hausnerem, wyróżnienie – *M.F.*).

natomiast możliwości lobbingu i nieformalnego wpływania na decyzje rządu.

Takie możliwości daje też oczywiście KT, która jednak na skutek sformalizowanych bardziej procedur i zapisanych reguł przejrzystości daje również pewne większe nadzieje na uporządkowanie lobbingu. Okres przewodniczenia Komisji przez Hausnera pokazuje, że Komisja jest atrakcyjnym forum dla grup interesów. Członkostwo w KT wzmacnia kapitał społeczny jej członków, dostarczając zasobów (sieci powiązań, znajomości) przekładających się na władzę, łatwiejszy dostęp do urzędników (por. Bourdieu 1986). Tak jak Jerzy Hausner do pewnego stopnia budował swą pozycję w rządzie jako przewodniczący KT, tak wpływ partnerów społecznych na politykę rządu zależał w dużej mierze od pozyskania dla danej sprawy przewodniczącego Komisji i jego aktualnej pozycji w rządzie. Zwiększył się on w momencie, gdy Hausner został wicepremierem ds. gospodarczych i jednocześnie przewodniczącym Komitetu Rady Ministrów²⁴. Organizacje wyczuły związane z tym nowe możliwości wpływania na politykę rządu i częściej zaczęły poprzez Komisję zgłaszać inicjatywy, nierzadko luźno związane z zadaniami KT. Zwłaszcza szefowie organizacji byli w pełni świadomi, że mają dostęp do najważniejszego decydenta w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej, a to ich jako osoby reprezentujące grupy interesów interesowało. Obecność w Komisji Trójstronnej ułatwiała partnerom społecznym dostęp do rządu „zarówno na drodze formalnej, na komisjach, na prezydiach, jak i w kontaktach nieformalnych – przecież do niego dzwonili, umawiali się, przychodzili we własnych sprawach jakichś”. Często też, jak opisują to respon-

²⁴ Komitet Rady Ministrów jest powoływany przez premiera ciałem opiniodawczym i doradczym wewnątrz rządu. Jego zadaniem jest „przygotowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów projektów rozstrzygnięć oraz wyrażanie opinii lub udzielanie rekomendacji dokumentom rządowym” jeszcze zanim staną się przedmiotem obrad rządu (Zarządzenie 127 Prezesa Rady Ministrów z 25 października 2001). Wedle słów jednego z urzędników rządowych, Komitet „jest wąskim gardłem procesu rządowego. Jak się ktoś przez nie precyzyjnie, to nie dociera na etap Rady Ministrów”. Powoduje to, że jego przewodniczący ma bardzo wysoką pozycję w rządzie.

denci, w zespołach roboczych miało miejsce „pochylanie się nad partykularyzmami”, tj. na temat perspektyw danej branży dyskutowali z ramienia organizacji lobbyści z tej właśnie branży. Partnerzy społeczni wykorzystują też zasoby wynikające z członkostwa, dzwoniąc i spotykając się z ministrami i urzędnikami. Gdy lobbing ten ma miejsce w ramach procedur KT, jest jednak łatwiejszy do kontrolowania przez rząd i opinię publiczną niż poza Komisją.

W Polsce w ostatnich latach m.in. w wyniku ujawnionych afer i przypadków korupcji przyjęto nowe prawo regulujące lobbing. W kontekście funkcjonowania Komisji Trójstronnej problemem do rozwiązania jest odniesienie ustawy o Komisji Trójstronnej do nowej ustawy o lobbingu, w której nie wspomina się o KT. Regulacje te nie są do końca jasne. M.in. nie jest jasny status wizyty przedstawiciela organizacji pracodawców czy związku zawodowego u ministra. Czy minister, przyjmując go u siebie w gabinecie, ma traktować go jako partnera społecznego, zgodnie z ustawą o KT, czy jako lobbystę, zgodnie z ustawą o lobbingu (i musi wówczas odnotować jego wizytę w dostępnym dla wszystkich rejestrze wizyt). W tym kontekście Komisja Trójstronna może być postrzegana jako furтка, którą można wyjść z reżimu ustawy o lobbingu, i przyczynić się do zmniejszenia przejrzystości.

Kończąc ważny wątek relacji Komisji Trójstronnej i patologii słabego państwa, poniżej analizowana będzie jawność prac KT dla opinii publicznej, zarówno podejmowanych przez nią uchwał i stanowisk, jak i samego procesu wypracowywania decyzji. Następnie poruszymy kwestię rozliczalności partnerów KT rozumianą jako rzeczywisty głos swojego środowiska, posiadanie zgody własnych członków na decyzje, opinie wypowiedane w ramach KT przez ich przedstawicieli i wreszcie przestrzeganie reguł.

5.1. Jawność

Komunikaty z posiedzeń plenarnych Komisji dostępne są w Internecie. Przedmiot prac organizacje prezentują też w swoich biuletynach i gazetkach. Rozmowy dotyczące kodeksu pracy prowadzone w 2002 roku były dość obszernie komentowane w największych

dziennikach, takich jak „Gazeta Wyborcza”, w której ukazało się na ten temat kilka dużych artykułów. Liderzy organizacji pozostających wcześniej poza Komisją, jak FZZ, przyznają, że nie mieli kłopotów z dostępem do informacji o pracach Komisji, a dodatkowo mieli sygnały od członków OPZZ na temat rozmów toczonych w sprawie kodeksu pracy. Jednak ówczesna KT była dość ekskluzywna i zasiadający tam partnerzy czynili wiele, by nie dopuścić kolejnych organizacji. Przedstawiciel FZZ stwierdza, że jego organizacja chciała uczestniczyć w tych rozmowach, jednak „blokowano to, rząd i wszyscy inni mówili, że proszę bardzo – będziecie mieć reprezentatywność sądownie potwierdzoną, będziecie partnerem, tak to absolutnie nie, my wiemy najlepiej”.

Kolejnym dowodem pewnej zamkniętości KT (braku jawności) jest to, że informuje ona opinię publiczną o wynikach swoich prac, a raczej nie o dylematach, jakie pojawiły się w ich trakcie, różnych możliwościach stanowisk i rozwiązań. KT nie inicjuje zatem debaty w sprawach, którymi się zajmuje, nie zaprasza do wyrażania opinii o nich. Nie są udostępniane stenogramy z żadnych prac KT: prezydium, plenarnych, zespołów eksperckich. Większość kwestii dociera do opinii publicznej *post factum*, poprzez komunikaty, stanowiska i wywiady. Taką strategię uczestnicy KT uzasadniają troską o efektywność rozmów. Łatwiej negocjuje się w ciszy gabinetów, a liderom w KT łatwiej jest przekonać swoje organizacje do skończonego projektu.

5.2. Rozliczalność (*accountability*)

Reprezentatywność organizacji oraz rozliczalność jej liderów i ich kontakt z członkami organizacji jest znaczącym problemem polskiego dialogu społecznego. Problematyczne jest, czy organizacje wchodzące w skład KT są rzeczywiście reprezentatywne. Respondenci nasi mają wątpliwości zarówno co do faktu posiadania przez wszystkie organizacje wymaganej ustawowo liczby członków, jak i do samej procedury weryfikowania deklaracji organizacji. Z tego punktu widzenia ustawa wraz z procedurą sprawdzania reprezentatywności jest krokiem w dobrym kierunku, jednak ko-

nieczne jest dalsze badanie tego stanu rzeczy. Według badanych, „sąd [weryfikując reprezentatywność] niestety zachowywał się formalnie, mechanicznie przyjmował zgłoszenie jakiejś organizacji, która mówiła, że (...) jest organizacją reprezentatywną”. Ponadto przedstawiciel pracodawców zauważa, że obecnie przedsiębiorstwo może należeć do kilku organizacji, i nie powinno być tak, że jego głos liczy się dla każdej z nich; powinien powierzać swój głos tylko jednej.

Drugim elementem rozliczalności ważnym dla przejrzystości systemu jest podejmowanie decyzji w samych organizacjach. Decyzje wypracowywane przez organizacje wchodzące w skład KT najczęściej nie były dyskutowane przez członków tych organizacji, a jedynie liderów. Członkowie organizacji są odseparowani od swoich przedstawicieli. To rodzi podejrzenie wobec legitymizacji decyzji podejmowanych w KT. Problem ten, znów, dotyczy, jak się wydaje, w znacznie większym stopniu rozmów poza Komisją. Przykładem może być nowelizacja kodeksu pracy w 2002 roku. Przeniesienie dyskusji do KT może spowodować pozytywne zmiany.

Trzecim aspektem rozliczalności jest problem faworyzowania przez liderów pewnych branż kosztem podatnika i członków innych gałęzi gospodarki. Partnerzy społeczni wykorzystują niekiedy forum Komisji do lobbingu na rzecz wąskiego interesu branżowego, co niekoniecznie jest w interesie całej grupy pracowników, pracodawców, której są przedstawicielami. Zwraca na to uwagę przedstawiciel pracodawców, który przypisuje ten problem przede wszystkim zespołom roboczym KT, w których dyskutują czasem jedynie lobbyści określonej branży.

Jest wreszcie kolejny element: upolitycznienie powodujące zaciemnienie przejrzystości podejmowania decyzji lub wręcz niekorzystne przestoje w pracach KT. Dotyczy to przede wszystkim prac prezydium KT, w którym zasiadają liderzy pozostający często w bliskich kontaktach ze światem polityki. Powiązania polityczne utrudniają także zajmowanie wspólnych stanowisk oraz powodują pewną nierówność stron.

Rozdział 6.

Komisja Trójstronna a pozycja partnerów społecznych

Cechą zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego w Polsce jest stosunkowo słaba pozycja partnerów społecznych reprezentujących interesy obu stron stosunków pracy²⁵. Wynika ona przede wszystkim z ograniczonego oddziaływania na środowiska, wobec których pełnią funkcję zbiorowej reprezentacji interesów. Problematiczna staje się więc skuteczna artykulacja interesów grup, w imieniu których występują organizacje.

Słabnąca pozycja związków zawodowych – to efekt oddziaływania wielu czynników. Przyczyniły się do tego: prywatyzacja i brak zdolności do ekspansji w sektorze prywatnym; obniżająca się wiara obywateli w skuteczność ochrony interesów pracowniczych przez związki (CBOS 2005b); kryzys tożsamości związków, obciążonych historycznie i uwikłanych politycznie; jak również „konfliktowy” pluralizm wynikający z niskiej „bariery wejścia” dla nowych organizacji (Gardawski 2003).

Organizacje pracodawców w latach dziewięćdziesiątych rozwijały się bardzo intensywnie. Proces ten jednak wymagał czasu, bowiem przed rokiem 1989 organizacje te w Polsce nie istniały. Przestrzeń dla nich ulegała stopniowemu rozszerzeniu wraz z prywatyzacją i słabnącą rolą państwa jako pracodawcy. Organizacje borykają się jednak z problemem reprezentatywności, czego świadomość mają ich liderzy (wywiad z przedstawicielem organizacji pracodawców). Skupiają w swoich szeregach mniejszość zarejestrowanych i aktywnych w Polsce przedsiębiorstw. Przyczyn ograniczonego zasięgu ich działania należy upatrywać m.in. w tym, że większość przedsiębiorstw działających w Polsce to firmy jednoosobowe (ponad 80% firm prywatnych)²⁶. Również wśród więk-

²⁵ Dane dotyczące organizacji zasiadających w Komisji Trójstronnej w załączniku 1.

²⁶ Zgodnie z danymi REGON, stan na koniec 2002 roku, za: *Zmiany strukturalne...*, 2004.

szych przedsiębiorstw, zatrudniających powyżej 15 pracowników, do organizacji pracodawców należy jedynie 10%. W dyskusji nad reprezentatywnością polskich organizacji pracodawców często podnoszona jest kwestia, na ile opinie reprezentowane w instytucjach dialogu społecznego stanowią rezultat autentycznej agregacji interesów członków tych organizacji. Czy organizacje pracodawców uznane za reprezentatywne „reprezentują” interesy pracodawców, czy tylko je „wyrażają” (*Raport o Rozwoju Społecznym...*, 2005: 157–158). Można przyjąć, że organizacje pracodawców w Polsce wypełniły próżnię instytucjonalną, natomiast brakuje im głębszego zakorzenienia w środowisku, do reprezentowania interesów którego pretendują.

Członkostwo w Komisji Trójstronnej wzmacnia pozycję partnerów społecznych, buduje pozycję organizacji. Aktywny udział w dialogu społecznym jest dla nich częścią strategii budowania pozycji organizacji i wpływania na politykę gospodarczą rządu. Często samo członkostwo w Komisji jest pożądanym dobrem m.in. dlatego, że wzmacnia kapitał społeczny w sensie sieci powiązań, znajomości, przekładających się na władzę. Forum to pozwala też poznać opinie innych i być lepiej przygotowanym do lobbingu w Sejmie. W oczach związkowców członkostwo w Komisji sprawia, że są poważniej traktowani przez administrację rządową, mogą zapobiegać kryzysom w zakładach i branżach, a także współkształtować społeczno-gospodarczą politykę kraju.

Badanie pokazało, że związkowcy obecni w KT traktują członkostwo w Komisji i zapisy ustawy niemalże jako gwarancję pozycji i skuteczności związków, mówiąc m.in., że „bez statusu reprezentatywności nikt by się z nami nie liczył”. Wzrost znaczenia organizacji za sprawą obecności w KT i pozytywne skutki uregulowania dialogu trójstronnego ustawą podkreślają nawet przedstawiciele starych związków o długiej historii i pozycji, takich jak „Solidarność”. Dla pracodawców Komisja Trójstronna w mniejszym stopniu stanowi element ich tożsamości. Nierzadko wręcz stwierdzają, że mogłoby jej nie być, powołując się na przykład Stanów Zjednoczonych. Podkreślają jednak, że „skoro już Komisja istnieje, nie może nas w niej nie być”.

Problemem partnerów społecznych są braki w zapleczu eksperckim. Jest to zrozumiałe, zważywszy rozszerzający się merytoryczny zakres zainteresowań Komisji, który obejmuje coraz to nowe obszary polityki makro-społecznej i makro-gospodarczej. Organizacje są tymi zagadnieniami coraz bardziej zainteresowane, choć nie wszystkie dysponują odpowiednim zapleczem eksperckim w każdym z obszarów. Trzeba jednak odnotować pozytywne tendencje. Ponad 10 lat funkcjonowania dialogu społecznego przyczyniło się do wykształcenia się w Komisji Trójstronnej grupy dobrych ekspertów. Według oceny jednego z członków administracji rządowej są oni często lepsi nawet od urzędników, co przypisuje on m.in. mniejszej rotacji personalnej w organizacjach niż w administracji. Zapotrzebowanie na ekspertyzę wymusza też w pewnym stopniu współpracę pracodawców i związkowców, kiedy to organizacje umawiają się, która z nich, posiadając odpowiednich ekspertów, przygotowuje opinię w danej sprawie (wywiad z przedstawicielem ZRP). Brak ekspertyzy przyczynia się jednak ogólnie do często słabego poziomu posiedzeń KT i w opinii niektórych respondentów również do niechęci części członków do większej jawności prac Komisji.

Część druga

Dialog obywatelski w Polsce: Konsultacje projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013

Wstęp

W tej części zanalizujemy konsultacje społeczne wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013, zainicjowane przez lewicowy rząd Marka Belki i prowadzone w styczniu–wrześniu 2005 roku. Były to pierwsze konsultacje w Polsce po roku 1989, prowadzone na taką skalę przez rząd, z udziałem szerokiej grupy różnego typu organizacji. Impulsem do podjęcia prac nad strategicznym dokumentem rozwoju Polski była przede wszystkim perspektywa wykorzystania środków budżetowych UE. Debata nad projektem NPR z udziałem aktorów rządowych, samorządowych i pozarządowych może być więc traktowana jako jeden z przejawów europeizacji – wpływu obecności Polski w Unii Europejskiej na proces rządzenia w kraju. Jednak aspiracje autorów projektu i pomysłodawców konsultacji wykraczały poza przygotowanie dokumentu odpowiadającego kryteriom stawianym przez Brukselę. Wedle ich słów, Narodowy Plan Rozwoju nie powinien być jedynie „preliminarzem wydatków środków UE”, lecz „polskim wydaniem <<Strategii Lizbońskiej>>, (...) dokumentem spajającym całość przedsięwzięć i działań o charakterze rozwojowym podejmowanych w kraju”²⁷.

W raporcie analizujemy jednak nie tyle treść projektu, ile cele, strukturę i przebieg samych konsultacji społecznych, a także ich tło polityczne. Najważniejsze pytania badawcze dotyczą stopnia instytucjonalizacji i zakresu dialogu, wpływu konsultacji społecznych na legitymizację samego projektu NPR oraz rządu i polityków

²⁷ www.npr.gov.pl

w nim zasiadających, a także efektywności konsultacji. Konsultacje projektu NPR traktujemy jako przykład uspołecznienia działań czy decyzji podejmowanych przez administrację w związku z potrzebą zachowania legitymizacji społecznej funkcjonowania coraz bardziej wyspecjalizowanej i technokratycznej administracji (Grosse 2004, eu-newgov.org).

Uspołecznienie, jako metoda rządzenia, może przybierać formę klasycznego dialogu społecznego z udziałem związków zawodowych i organizacji pracodawców (np. Komisja Trójstronna) bądź dialogu obywatelskiego rozumianego jako konsultowanie decyzji administracji z szerszym gronem partnerów społecznych i pozarządowych. Zasady takich interakcji rządu z partnerami społecznymi ujmuje m.in. dokument *Zasady dialogu społecznego* (2002), przyjęty przez polski rząd w 2002 roku. Wymienia się w nim następujące formy prowadzenia dialogu obywatelskiego: „wymiana informacji; opiniowanie projektów aktów prawnych; współdziałanie i współpraca z organami administracji publicznej przy realizacji zadań publicznych, służące zbliżeniu stanowisk administracji rządowej i partnerów społecznych; konsultacja; zajmowanie stanowiska (zgłaszanie uwag i zastrzeżeń)”. Konsultacje projektu NPR 2007–2013 są przykładem odejścia od wąsko rozumianego dialogu z pracodawcami i związkami zawodowymi i najczęściej osobno prowadzonych kontaktów z samorządami, na rzecz dialogu obywatelskiego, gdzie grono partnerów poszerzone jest o liczne organizacje pozarządowe, akademickie i społeczne.

Konsultacje projektu NPR odnosimy do koncepcji „nowych metod rządzenia”. Choć współistnieje wiele definicji tego pojęcia wskazujących na różne aspekty *governance* (*The Scientific...*, 2006), odnosi się ono przede wszystkim do takich sposobów podejmowania decyzji publicznych oraz ich implementacji, które, choć wiążące dla danej społeczności, w mniejszym stopniu opierają się na tradycyjnej hierarchicznej biurokracji rozumianej w sensie weberskim. Decyzja nie jest wymuszana wyłącznie hierarchicznie. Aktorzy włączeni w proces podejmowania decyzji mają (formalnie bądź *de facto*) prawo weta w ramach danej polityki i dobrowolnie podporządkowują się podjętej ostatecznie decyzji. Po drugie,

w proces podejmowania decyzji i implementacji systematycznie włączani są aktorzy prywatni (*non-state actors*) [zarówno ci działający dla zysku, jak i nie działający dla zysku, a więc firmy komercyjne, różnego rodzaju grupy interesów bądź organizacje pozarządowe] (Boerzel i in. 2004: 6). W raporcie zadajemy pytanie, na ile konsultacje projektu NPR mogą być traktowane jako początek bardziej zinstytucjonalizowanego wykorzystywania takich niehierarchicznych metod konsultowania i podejmowania decyzji w procesie rządzenia w Polsce.

Ważnym problemem badawczym jest dla nas również to, na ile konsultacje te wprowadziły do systemu rządzenia w Polsce zasady przejrzystości i rozliczalności, by zmniejszyć ryzyko przejęcia państwa (*state capture*) i przeciwdziałać patologiom słabego państwa. Jedną z hipotez głosi, że nowe metody rządzenia, w tym dialog obywatelski, pozwolą przezwyciężyć słabości państwa i jego administracji.

Takie postawienie problemu badawczego powoduje, że pojawiają się dwa kolejne. Po pierwsze, dlaczego i w jakich sytuacjach rząd decyduje się rozpocząć dialog obywatelski? Czy robi tak, zdając sobie przede wszystkim sprawę ze swoich słabości i szukając odpowiednich zasobów poza administracją publiczną, czy też raczej przeciwnie – podejmuje taką decyzję, wiedząc, że będzie w stanie kontrolować całość procesu podejmowania decyzji, a konsultacje mają jedynie charakter *pro forma* bądź np. na życzenie UE legitymizować przygotowany projekt? Drugą kwestią jest pytanie o wpływ nowych metod rządzenia na partnerów społecznych. Szeroki zakres konsultacji mógł sprzyjać upodmiotowieniu różnego typu organizacji społecznych. Między innymi z tego punktu widzenia analizujemy rolę partnerów społecznych w konsultacjach i charakter interakcji pomiędzy organizacjami rządowymi i pozarządowymi. Jednym z celów autorów projektu NPR było wzmocnienie w ramach konsultacji pewnego typu organizacji, m.in. samorządów. Widoczna była tu chęć przesunięcia środka ciężkości w doborze partnerów z administracji centralnej i tradycyjnie silnych aktorów, takich jak związki zawodowe, na samorzady i organizacje pozarządowe²⁸. Aby odpowiedzieć na pytania o wzmocnienie (*empowerment*)

²⁸ Na ten temat zob. Fałkowski 2005.

werment) różnych aktorów, trzeba jednak tu, we wstępie, nie tylko poddać analizie same konsultacje, lecz również zwrócić uwagę na wydarzenia, które rozegrały się już poza ramami czasowymi naszego badania, a więc po przejęciu władzy przez nowy rząd jesienią 2005 roku. Nowy rząd zdecydował o rozpoczęciu prac nad kompletnie nowym dokumentem strategicznym, tym samym rezygnując z wykorzystania konsultowanego projektu NPR.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013 był drugim dokumentem strategicznym o tej nazwie przygotowanym przez polski rząd, uwzględniającym środki UE. Poprzedni obejmował okres od daty wejścia Polski do UE do końca obecnego okresu budżetowego Unii, czyli lata 2004–2006. Prace nad projektem odnoszącym się do następnego okresu budżetowego – lat 2007–2013 – podjęto na początku 2004 roku. Przez cały rok trwały konsultacje założeń projektu, a także strategii regionalnych oraz sektorowych. Wstępny całościowy projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013 został przyjęty przez rząd 11 stycznia 2005 roku. Od stycznia do września tego roku trwały konsultacje Planu zarówno na szczeblu centralnym, jak i w regionach. Kluczowe dla procesu konsultacji były spotkania Międzyresortowego Zespołu do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, w którego pracach obok przedstawicieli rządu uczestniczyli przedstawiciele partnerów społecznych, m.in. Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz Rady Przedsiębiorczości. Od powstania zespołu w lutym 2004 do września 2005 roku odbyły się 44 spotkania. Ostateczny projekt po zmianach przyjęty został przez rząd 6 września 2005 roku. Zdecydowano, że projekt zostanie przekazany nowemu rządowi²⁹.

²⁹ Równoległe z pracami nad projektem NPR toczyły się prace nad strategiami regionalnymi i sektorowymi, a także nad szczegółowymi programami operacyjnymi, które były kontynuowane do grudnia 2005 roku. Zob. Komunikat po posiedzeniu Rady Ministrów, 6 września 2005 roku, http://www.kprm.gov.pl/1937_14549.htm. We wrześniu 2005 roku Rada Ministrów przyjęła również wstępny projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Bardziej systematyczne przedstawienie kolejnych etapów prac nad projektem NPR 2007–2013 zob. w rozdziale „Podstawowe informacje o konsultacjach wstępnego projektu NPR”.

Nowy rząd tworzony przez partię Prawo i Sprawiedliwość podjął decyzję o zarzuceniu prac nad przedłożonym projektem NPR 2007–2013, konsultowanym w latach 2004–2005. Rząd postanowił przygotować zupełnie nowy dokument strategiczny – Strategię Rozwoju Kraju, którego pierwsza wstępna wersja miała być przygotowana w lutym 2006 roku³⁰. Podobnie jak Narodowy Plan Rozwoju, również projektowana Strategia Rozwoju Kraju ma być całościowym dokumentem strategicznym uwzględniającym całość działań rozwojowych w Polsce, nie tylko te wspierane przez Unię Europejską. Zarzuty nowego rządu dotyczące projektu NPR odnoszą się przy tym nie tyle do układu priorytetów zapisanych w projekcie przygotowanym przez poprzedni rząd, ile raczej do struktury i ilości konkretnych programów operacyjnych³¹. Można więc postawić pytanie, dlaczego środowiska tworzące nowy rząd, a będące wówczas w opozycji nie przedstawiły tych wątpliwości w ramach ówczesnych konsultacji. Należałoby także spytać, czy autorom projektu NPR i konsultacji rzeczywiście zależało na wciągnięciu środowisk opozycji politycznej do prac nad NPR. Z jednej strony opozycja za żadną cenę nie chciała legitymizować ówczesnego rządu poprzez zaangażowanie się w prace nad projektem. Z drugiej strony rząd – mimo że jednym z jego podstawowych celów było przekazanie projektu swoim politycznym następcom – wybrał strategię ucieczki od rozmów politycznych i skupienie się w konsultacjach na aktorach spoza systemu partyjnego i parlamentu. Dodatkowo, strategia „odpolitycznienia” NPR była bardzo niekonsekwentnie wcielana w życie, o czym świadczyło już inauguracyjne konsultacje przemówienie prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który wpisał debatę nad NPR w bieżącą walkę polityczną³². Całkowitemu odpolitycznieniu debaty nad NPR nie sprzyjała również tocząca się równoległe kampania wyborcza. W efekcie nowy rząd podjął prace

³⁰ Równoległe trwają prace nad modyfikacją Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia – projektu dokumentu przygotowanego również przez poprzedni rząd, a niezbędnego, by Polska skorzystała z funduszy unijnych.

³¹ Wypowiedź rzecznika Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Agnieszki Jankowskiej w rozmowie z autorami.

³² Przemówienie prezydenta Kwaśniewskiego na Zamku Królewskim, za: Niklewicz 2005.

nad nowym dokumentem a na luty 2006 roku zaplanowano rozpoczęcie nowego cyklu konsultacji społecznych, które wedle pierwszych zapowiedzi mają wyglądać podobnie do tych z 2005 roku³³.

W tej części pracy uwzględniliśmy okres konsultacji do września 2005 roku, a więc do przyjęcia wstępnego całościowego projektu NPR 2007–2013. W części wniosków i interpretacji zamieszczonych w tekście wykorzystano jednak wiedzę o dalszych losach tego projektu, tzn. o jego odrzuceniu przez nowy rząd. Już wstępne i mocno niekompletne informacje o działaniach wokół NPR nakazują większy sceptycyzm, zwłaszcza jeśli chodzi o instytucjonalizację dialogu i długofalowe znaczenie tych konsultacji dla pozycji partnerów społecznych i ich relacji z administracją publiczną.

³³ Plany rządu obejmują: „organizację konferencji, seminariów, spotkań z różnymi środowiskami i partnerami społeczno-gospodarczymi. Będzie możliwość zgłaszania uwag przez Internet. Konsultacje będą się odbywały na poziomie centralnym i regionalnym”. Informacja rzecznika MRR Agnieszki Jankowskiej w rozmowie z autorami. Wynika z tego, że pół roku po zakończeniu tamtych konsultacji rząd zamierza w największym zarysie powtórzyć ich schemat oraz zasięg.

Rozdział 1.

Podstawowe informacje dotyczące procesu konsultacji

„Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2007–2013 jest dokumentem, który ma spajać wszystkie przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym. Jest koncepcją modernizacji polskiej gospodarki oraz propozycją zmian instytucjonalnych, które umożliwią tę modernizację.

Misją NPR jest podjęcie i uruchomienie przedsięwzięć, które zapewnią wysoki wzrost gospodarczy, umocnienie konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrost zatrudnienia, przy zapewnieniu wyższego poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”³⁴.

Rząd zobowiązany był do stworzenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 na mocy Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju. Wymóg konsultacji NPR zapisany jest we wspomnianej wyżej ustawie. Wymienia ona partnerów społecznych rządu, których opinie należało uwzględnić w trakcie przygotowywania NPR. Są to przedstawiciele samorządów, czyli Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, zarządy województw. Plan miał być konsultowany także z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi³⁵.

Bardziej szczegółowe warunki konsultacji społecznych określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu i terminów konsultacji, współdziałania i współpracy przy opracowywaniu Narodowego Planu Rozwoju, programów operacyjnych i Strategii wykorzystania Funduszu Spójności.

NPR konsultowany był zarówno w fazie opracowywania jego założeń (do końca 2004 roku), jak i po przygotowaniu przez rząd jego wstępnej wersji. Opiniowanie założeń odbywało się w ograniczonym kręgu osób i instytucji zapraszanych przez przedstawicieli

³⁴ „Wstęp” do: *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007 – 2013*, (2005), www.npr.gov.pl

³⁵ *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju*, DzU 2004 r., art. 15, www.npr.gov.pl

rządu. Dopiero konsultacje wstępnego projektu NPR, prowadzone w pierwszej połowie 2005 roku – od 20 stycznia do końca maja 2005 – miały charakter dialogu obywatelskiego. Ten etap konsultacji był przedmiotem niniejszego badania.

Konsultacje wstępnego projektu NPR na lata 2007-2013 prowadzone były przez mniejszościowy rząd premiera Marka Belki, popierany przez Sojusz Lewicy Demokratycznej. Pełnomocnikiem Rządu ds. NPR w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy był Lech Nikolski, pełniący również funkcję szefa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Faktycznym twórcą projektu NPR był profesor Jerzy Hausner, pełniący do końca marca 2005 roku funkcję wicepremiera, a następnie, po rezygnacji z niej, społecznego doradcy rządu ds. Narodowego Planu Rozwoju.

Prace nad projektem NPR koordynowane były przez Międzyresortowy Zespół ds. przygotowania NPR na lata 2007–2013. Zespołowi przewodniczył wicepremier-koordynator polityki gospodarczej, a wiceprzewodniczącym został minister-członek Rady Ministrów kierujący Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. W skład zespołu wchodził przedstawiciele kluczowych w tym zakresie organów administracji rządowej, a także przedstawiciele marszałków województw oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jako obserwatorzy udział w pracach Zespołu brali również przedstawiciele partnerów społecznych, m.in. Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz Rady Przedsiębiorczości.

W ramach międzyresortowego zespołu powołano podzespół do spraw konsultacji społecznych i promocji. W jego skład weszli przedstawiciele poszczególnych ministerstw, organizacji społecznych, organizacji przedsiębiorców, pracodawców, organizacji pozarządowych.

Praca nad projektem NPR według wytycznych ustawy o NPR powinna się opierać na założeniach zapisanych w innych strategiach. Artykuł 5 ustawy mówi, że „przy opracowywaniu Planu uwzględnia się cele zawarte w: narodowej strategii rozwoju regionalnego; strategiach sektorowych; strategiach rozwoju województw; koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju; założeniach polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa oraz

założeniach polityki innowacyjnej państwa”. W praktyce jednak wiele strategii, np. strategii rozwoju województw, aktualizowano równoległe z opracowywaniem projektu NPR.

Konsultacje społeczne NPR odbywały się głównie podczas konferencji, spotkań oraz w formie opinii pisemnych przesyłanych do rządu. Proces konsultacji zainicjowany przez rząd NPR miał charakter regionalny oraz sektorowy.

W każdym województwie urząd marszałkowski we współpracy z ministerstwem gospodarki zorganizowały jedną konferencję regionalną, w czasie której prezentowano oraz dyskutowano o NPR. W regionach miały miejsce dodatkowo spotkania organizowane przez urzędy wojewódzkie.

Sektorowy element konsultacji był realizowany podczas spotkań poświęconych poszczególnym obszarom polityki zapisanym w NPR, takim jak kultura, ochrona środowiska, rolnictwo. Ministerstwa odpowiedzialne za przygotowanie merytorycznego fragmentu projektu NPR zostały zobowiązane do skonsultowania jego treści z partnerami społecznymi.

Instytucje, organizacje oraz pojedyncze osoby mogły wypowiedzieć się na temat wstępnego projektu NPR, wysyłając swoją opinię e-mailem albo faksem do Ministerstwa Gospodarki, poszczególnych ministerstw lub urzędów marszałkowskich. Proces opiniowania wstępnego projektu NPR odbywał się nie tylko z inicjatywy instytucji administracji publicznej, ale był także organizowany przez organizacje pozarządowe, środowiska przedsiębiorców itp.

Rozdział 2.

Przyczyny prowadzenia konsultacji

Na kształt konsultacji projektu NPR 2007–2013 przyjęty przez lewicowy rząd SLD-UP wpłynęło kilka czynników. Po pierwsze, projekt zarówno dokumentu strategicznego, jak i samych konsultacji był w dużej mierze tworem autorskim ówczesnego wicepremiera Jerzego Hausnera. Zakres i kształt konsultacji był wynikiem jego przekonania o konieczności wzmocnienia roli dialogu obywatelskiego w procesie rządzenia (Hausner 2004). Było to zbieżne z wymogami UE w tym zakresie, który to czynnik postrzegany był jako bardzo istotny przez wysokich urzędników rządowych w Ministerstwie Gospodarki i Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. Po trzecie, poprzez szerokie konsultacje twórcy NPR chcieli odpolitycznić ten dokument i w ten sposób ułatwić jego przyjęcie następnemu rządowi, zapewniając ciągłość prac nad długoletnią strategią rozwoju Polski. Po czwarte, za szerokimi i zdecentralizowanymi konsultacjami kryła się chęć nadania większego znaczenia samorządom województw. Było to podyktowane m.in. pragnieniem zrównoważenia wpływów i interesów sektorowych i korporacyjnych (w tym ministerstw administracji centralnej) poprzez wzmocnienie aktorów regionalnych i samorządowych. Szersze grono konsultowanych partnerów, w tym organizacje pozarządowe, miało też zrównoważyć tradycyjne wpływy takich środowisk jak związki zawodowe. Te sektorowe i korporacyjne grupy interesów postrzegane były przez rząd jako blokady rozwoju gospodarczego Polski. Po piąte wreszcie, na taki a nie inny kształt konsultacji wpłynęły naciski organizacji społecznych, które negatywnie oceniały doświadczenia poprzedniego NPR 2004–2006 i aktywnie wpływały na rząd, by NPR 2007–2013 był wcześniej i szerzej konsultowany.

2.1. Odpolitycznienie i szeroka legitymizacja projektu NPR

Szeroko zakrojone konsultacje społeczne projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013 miały m.in. na celu nadanie temu strategicznemu dokumentowi ponadpolitycznego charakteru i ułatwienie

w przyszłości jego przyjęcie następnemu rządowi. Premier Hausner uważał, że „by nie doszło do całkowitego zerwania ciągłości prac nad NPR, jedyną rozsądną odpowiedzią było takie poprowadzenie prac nad NPR, aby zarówno treść proponowanych rozwiązań, jak i procedura dochodzenia do nich była maksymalnie odpolityczniona i partnerska” (Hausner 2005). Ogólnopolską debatę o NPR 2007–2013 zainaugurowano uroczystie w Zamku Królewskim w Warszawie 20 stycznia 2005 roku. Na konferencji, w której udział wzięli obok przedstawiciele świata nauki, organizacji społecznych i zawodowych oraz samorządów, prezydent Aleksander Kwaśniewski, premier Marek Belka oraz główny autor planu – ówczesny wicepremier i minister gospodarki Jerzy Hauser, nie pojawili się jednak przedstawiciele opozycji. Pokazało to – już na starcie – trudności z realizacją jednego z głównych zamierzeń inicjatorów konsultacji społecznych – przypisanie NPR rangi dokumentu nie tyle rządowego, ile ogólnonarodowego. Nie sprzyjało temu również inauguracyjne przemówienie prezydenta Kwaśniewskiego, który umieścił NPR z powrotem w mocno politycznym i partyjnym kontekście, mówiąc, że „Polska ma do wyboru albo drogę proponowaną w Narodowym Planie Rozwoju, albo drogę marginalizacji europejskiej, ksenofobii, populizmu i nieodpowiedzialności. – Albo NPR, albo LPR” (Niklewicz 2005). Pragnienie odpolitycznienia konsultacji nie było ze strony rządu konsekwentne.

2.2. Nacisk ze strony partnerów społecznych

Szeroki charakter konsultacji do pewnego stopnia wymuszony był aktywnością i pewną presją ze strony niektórych organizacji społecznych. Należy ocenić, że najważniejszą rolę odegrały tu: jedna z organizacji pracodawców – PKPP „Lewiatan”, oraz „parasolowe” organizacje sektora pozarządowego. Oba te środowiska miały silne poczucie, że w poprzednich konsultacjach dotyczących NPR 2004–2006 odegrały zbyt małą rolę. Henryka Bochniarz, prezydent Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, przyznała, że „poprzednie konsultacje w sprawie NPR 2004–2006 potraktowaliśmy dość powierzchownie. Dziś wiemy, jaka jest tego cena. Przedsiębiorcy od wielu miesięcy protestują przeciwko niejasnym i niespra-

wiedliwym – ich zdaniem – zasadom podziału pierwszych funduszy strukturalnych, jakie dostaliśmy od UE” (*ibidem*). Taka ocena pociągnęła za sobą duże zainteresowanie konsultacjami dokumentu na lata 2007–2013 i ścisłą współpracę z premierem Hausnerem w tej sprawie. Oprócz obecności na konferencjach organizowanych przez rząd i udziału w zespole międzyresortowym PKPP rozpoczęła własną ogólnopolską debatę na temat NPR (Niklewicz 2005a).

Refleksja nad konsultacjami NPR 2007–2013 i negatywne doświadczenia były również przyczyną stosunkowo dużej aktywności niektórych środowisk trzeciego sektora. Przedstawiciele organizacji pozarządowych, szczególnie tych większych i „parasolowych” – świadczących usługi na rzecz innych organizacji pozarządowych – już od kilku lat gromadzili wiedzę m.in. na temat funduszy strukturalnych UE i apelowali do rządu o jak najszersze konsultacje społeczne. Przedstawicielka jednego z NGO wskazuje na brak konsultacji NPR 2004–2006: „w organizacjach pozarządowych to było już od wielu lat, już wcześniej antycypowane, że takie konsultacje muszą się odbyć. Już przy poprzednim NPR-e, przy programach operacyjnych, już wtedy były usilne starania, aby się takie konsultacje odbyły i próby uczestnictwa przy opracowywaniu programów operacyjnych – ale to było jednak zupełnie nieprofesjonalne, raczej zapraszanie kogoś po nazwisku – ktoś przyjdzie z pozarządówki, usiądzie, popracuje nad programem operacyjnym”. Stąd dążenia NGOs do większej instytucjonalizacji praktyki konsultacji. Jednym z powodów, dla których w 2005 roku odbyły się one w tak szerokim zakresie, był więc fakt, że niektórzy aktorzy pozarządowi byli już na tyle silni, że umieli w sposób systematyczny wpływać na rząd, by ten konsultował ważne decyzje. Ów nacisk na rząd ze strony organizacji pozarządowych dotyczący konsultowania wydawania funduszy europejskich i planów rozwojowych trwa już od kilku lat. A po stronie rządu organizacje natrafiły na premiera Jerzego Hausnera, który sprzyjał tym postulatam (wywiad z przedstawicielką organizacji pozarządowej). Co więcej, NGOs na tyle się w ten proces zaangażowały, że same wymyśliły i w dużej mierze napisały program operacyjny „społeczeństwo obywatelskie”, który również zyskał przychyłność Hausnera i innych ministrów.

2.3. Wpływ integracji europejskiej

Zarówno urzędnicy rządowi, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych są zgodni, że wejście Polski do UE miało znaczący wpływ na to, że konsultacje odbyły się w takiej właśnie formie. Według przedstawiciela NGO zajmującego się od lat problematyką funduszy strukturalnych, fakt, że konsultacje były dla środowiska tak ważne i że się w końcu odbyły, „wynika oczywiście z wpływów europejskich, ciągłego kładzenia nam do głowy, że obowiązuje proces konsultacji” (wywiad z przedstawicielką organizacji pozarządowej). Wysoki urzędnik z Ministerstwa Gospodarki wymienia ten czynnik wręcz na pierwszym miejscu mówiąc, że „regulacje unijne kładą nacisk na partnerstwo i konsultacje, są istotnym elementem...” (wywiad z urzędnikiem Ministerstwa Gospodarki). Urzędnicy rządowi podkreślają też rolę standardów unijnych w wymuszaniu wieloletniego planowania w polskiej administracji: „co tu dużo mówić, wymogi europejskie też są takie, że trzeba myśleć trochę dłuższą perspektywą, a nie tylko roczną. Na szczęście” (wywiad z wysokim urzędnikiem Rządowego Centrum Studiów Strategicznych).

2.4. NPR 2007–2013 jako testament polityczny Jerzego Hausnera

Zarówno projekt NPR 2007–2013, jak i założenie samych konsultacji były w dużej mierze projektem autorskim ówczesnego wicepremiera Jerzego Hausnera. Zakres i kształt konsultacji był wynikiem jego przekonania o konieczności wzmocnienia roli dialogu obywatelskiego w procesie rządzenia (Hausner 2004). Do tego stopnia identyfikował się z nim, że sam osobiście pisał znaczne partie tekstu NPR i był osobiście obecny na większości konferencji regionalnych³⁶. NPR i sam proces konsultacji był w dużej mierze przedsięwzięciem autorskim. Pozostawał główną ambicją Hausnera, który na dialogu obywatelskim budował swoją pozycję zawodową i polityczną. Przyznaje on, że „dzięki temu miałem dodatkową

³⁶ Por. wywiad z wysokim urzędnikiem Ministerstwa Gospodarki.

przewagę, że mogłem powoływać się na wizerunek osoby, która reprezentuje dialog społeczny. (...) I ja to świadomie starałem się eksponować, zresztą z głębokiego przekonania, bo ja jestem człowiekiem komunikacji, dialogu. Człowiekiem właśnie metody interaktywnej, jak ja nazywam taką metodę zmiany społecznej. Więc to było oczywiście bardzo dla mnie bardzo umacniająca pozycja. Wtedy, kiedy zostałem wicepremierem, no to już wręcz połączenie tego zasobu władztwa instytucjonalnego z możliwością inicjowania takiego projektu dawało mi już bardzo silne przełożenie” (wywiad z Jerzym Hausnerem).

Za określonym kształtem projektu NPR i konsultacji stała też wizja intelektualisty, który miał silne przekonanie o tym, czym ma być i jaką rolę powinien odgrywać dialog społeczny i obywatelski w Polsce. Według Jerzego Hausnera, „projekt NPRu jest w istocie rzeczy projektem zbudowania fundamentu dialogu obywatelskiego na przyszłość dla pokazania do czego ma służyć dialog. Znaczący dialog ma dłużyć do budowania koncepcji rozwojowych, strategii rozwojowych i ciągłości w państwie dla budowania strategii rozwojowych i wielkich przedsięwzięć rozwojowych, a nie dla załatwiania [takich] spraw, jak ma wyglądać minimalne wynagrodzenie, itd., bo uważam, że to nie jest domena państwa i to nie jest domena dialogu społecznego” (*ibidem*).

2.5. Poszukiwanie nowych partnerów i impulsów rozwojowych

Za szerokimi i zdecentralizowanymi konsultacjami kryła się również chęć nadania większego znaczenia samorządom województw. Kluczową rolę samorządów jako najważniejszego partnera konsultacji NPR podkreślają w wywiadach wszyscy urzędnicy rządowi. Było to podyktowane m.in. pragnieniem zrównoważenia wpływów i interesów sektorowych i korporacyjnych (w tym ministerstw administracji centralnej) poprzez wzmocnienie aktorów regionalnych i samorządowych. Szersze grono konsultowanych partnerów, w tym organizacje pozarządowe, miało z kolei zrównoważyć tradycyjne wpływy takich środowisk jak związki zawodowe. Te sektorowe i korporacyjne grupy interesów postrzegane były

przez rząd jako blokady rozwoju gospodarczego Polski³⁷. Premier Hausner zarysowuje w tym kontekście pewnego rodzaju opozycję pomiędzy przedsiębiorcami jako motorami rozwoju a związkami zawodowymi blokującymi zmiany: „ja starałem się szczególnie pracodawców przyciągnąć do NPR. Uznałem, że oni później mogą mi pomóc jakby w uwiarygodnianiu, legitymizowaniu tego projektu. Szczególnie pracodawcy, związki zawodowe w dużo mniejszym stopniu” (*ibidem*). Podobnie rząd szukał kontaktu z organizacjami pozarządowymi: „żeby pójść w dwóch różnych kierunkach: zdecentralizowanego dialogu z udziałem tradycyjnych partnerów i budowania szerszej koncepcji dialogu obywatelskiego z udziałem nowych partnerów. Partnerów, którzy przede wszystkim są partnerem potrzebnym rządowi do rozmowy, dla filozofii rozwoju”. Nierwralgicznym partnerem, którego rząd chciał w konsultacjach NPR dodatkowo dowartościować, miały być samorządy województw. W ten sposób chciano uzyskać nowy impuls rozwojowy.

³⁷ Logikę tego rozumowania dobrze oddaje następująca argumentacja premiera Jerzego Hausnera: „Przykład kolejnictwa, gdzie wkroczyłem, uniemożliwiając tak naprawdę dogadywanie się w układzie resortowo-korporacyjnym kosztem budżetu, kosztem państwa i kosztem rozwoju. Przynajmniej to blokowałem. I używałem z kolei tego instrumentu, by popychać w inną stronę. Ale jak zrobiłem w przypadku tego strajku kolejarzy i protestu kolejarzy? *Natychmiast puściłem przedstawicieli samorządów wojewódzkich jako przeciwwagę dla nich*” (wywiad z premierem Jerzym Hauserem, wyróżnienie – MF).

Rozdział 3.

Tryb konsultacji

Przyglądając się konsultacjom Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, zależało nam na sprawdzeniu, w jakim stopniu nowe metody zarządzania, w tym przypadku uspołecznienie, wpływają na przezwycięzenie cech słabego państwa, a tym samym wzmocnienie przejrzystości, otwartości, zgodności z prawem działań administracji.

3.1. Zgodność z prawem

Tryb konsultacji wstępnego projektu NPR na lata 2007–2013 został określony w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów, co oznacza, że nie był to proces przypadkowy ani dowolny, jeśli chodzi o formę. Rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2005 roku reguluje sposób konsultacji poddany przez nas badaniu, a więc opiniowanie wstępnego projektu, nie dotyczy jednak pierwszej fazy konsultacji, która obejmowała założenia NPR. Sam fakt istnienia takiej regulacji w uznawany jest przez członków rządu Marka Belki za istotne *novum*.

W rozporządzeniu tym zapisano wskazówki dotyczące organizacji konsultacji. Zawarto w nich wymagania, odnoszące się do miejsca zamieszczenia ogłoszenia o rozpoczęciu konsultacji oraz jego treści. Określone zostały także formy konsultacji, takie jak spotkania i konferencje, upowszechnianie dokumentu wstępnego projektu NPR. Zapisano konieczność opracowania kwestionariusza umożliwiającego zgłaszanie opinii drogą internetową. Rozporządzenie dopuszcza także inne formy działań konsultacyjnych. W tym akcie prawnym rząd zobowiązał się do udostępniania opinii publicznej analiz oraz danych, które posłużyły do napisania wstępnej wersji NPR. Wreszcie w rozporządzeniu określono tryb sprawozdawania ze spotkań i konferencji organizowanych przez instytucje administracji publicznej, uwzględniający konieczność tworzenia list uczestników oraz zgłaszanych uwag do projektu.

Fakt określenia sposobu prowadzenia konsultacji wstępnego projektu NPR w rozporządzeniu dowodzi, że proces ten był zaplanowany, dookreślony. Zapisanie go w postaci rozporządzenia ogólnodostępnego w Dzienniku Ustaw sprawia, że proces staje się przewidywalny oraz możliwy do poddania kontroli społecznej przez znajomość intencji autorów oraz wynikającej z tego możliwości oceny wykonania założonych celów. Ponadto zapisy tego aktu nakazują administracji działanie w określony sposób, a więc wykluczają dowolność działania urzędników.

Działania prowadzone przez rząd mające na celu poddanie społecznym konsultacjom projekt NPR właściwie nie wykroczyły poza obowiązki nałożone przez rozporządzenie³⁸. Zorganizowano konferencje regionalne we współpracy z władzami samorządowymi. Ministerstwo Gospodarki przygotowało specjalną witrynę internetową (www.npr.gov.pl). Na niej umieszczone zostały analizy i dane, które wykorzystane były do pisania projektu NPR. Dodatkowo zawieszono streszczenia NPR. Zgodnie z wymogiem rozporządzenia za pośrednictwem tej strony można było zgłosić opinię dotyczącą projektu na specjalnie przygotowanym w tym celu formularzu.

3.2. Otwartość konsultacji

Konsultacje wstępnego projektu NPR pomyślane były jako ogólnodostępne, otwarte dla wszystkich zainteresowanych. Informacja o procesie konsultacji wygenerowana przez rząd umieszczona była stale na stronie www.npr.gov.pl. Prócz tego opublikowano jedno ogłoszenie zapraszające do opiniowania NPR w jednym ogólnokrajowym dzienniku – „Rzeczpospolitej”, która jest ważnym opiniotwórczym dziennikiem w Polsce.

Warto zauważyć, że ten sposób dotarcia z zaproszeniem w pewien sposób określa adresatów informacji. Umieszczona na portalu funduszy strukturalnych, jest niejako widoczna dla osób korzystających z niego lub ze stron, na których znajdują się do niej odnośniki. Warto powiedzieć, że rzeczywiście strony administracji rządowej

³⁸ Mimo iż dopuszcza ono również „inne” działania konsultacyjne niż wymienione wprost w rozporządzeniu.

i samorządu regionalnego były skomunikowane ze stroną npr. Zatem odwiedzający strony administracji publicznej, rządowej i regionalnej, miał szansę natknąć się na kierunkowskaz NPR.

Natomiast umieszczenie zaproszenia do opiniowania tego dokumentu w „Rzeczpospolitej” wydaje się pomysłem nietrafionym – jedna edycja takiej informacji ma małe szanse trafić do świadomości czytelników. Wybór dziennika „Rzeczpospolita”, jak się wydaje, jest zrozumiały tylko wtedy, gdy uznamy za cel rządu dotarcie do kadr kierowniczych, a taki właśnie profil czytelnika charakteryzuje ten dziennik. Można wskazać bowiem kilka tytułów, które mają większy zasięg, poczytność, a ich czytelnicy rekrutują się z bardziej różnorodnych grup społecznych. Niewątpliwą zaletą tego dziennika jest jednak jego apolityczność.

Można zatem powiedzieć, że informacja o konsultacjach wstępnego projektu NPR była kierowana do osób zainteresowanych tą tematyką, nie miała jednak na celu wzbudzenia zainteresowania szerokiej publiczności.

Prócz ogólnego zaproszenia do konsultacji, które można było znaleźć na portalu funduszy strukturalnych oraz wspomnianego jednorazowego ogłoszenia prasowego, potencjalni zainteresowani dowiadywali się o konsultacjach z informacji dystrybuowanych przez instytucje bezpośrednio organizujące konferencje i spotkania, takie jak urzędy marszałkowskie, urzędy wojewódzkie czy ministerstwa. W tych przypadkach jednak sposób informowania potencjalnych zainteresowanych charakteryzował się pewną dowolnością. W niektórych przypadkach możliwość udziału w spotkaniach była w pełni otwarta, to znaczy ogłoszenie widniało na stronie internetowej urzędu, zgłaszać mogli się wszyscy, którzy chcieli. W innych instytucjach jednak tworzone zamknięte listy uczestników, a zaproszenia kierowane były imiennie, według różnego klucza, a informacja o spotkaniu nie była udostępniana szerzej.

Bezpośredni organizatorzy spotkań konsultacyjnych nie otrzymali wskazówek dotyczących sposobu upubliczniania informacji o konsultacjach. Sposób ich działania wynikał zatem z dotychczasowych doświadczeń, praktyk, ilości czasu, jaki mieli na zorganizowanie spotkań.

3.3. Przejrzystość reguł konsultowania

Jednym z celów rządu, dla których prowadzono społeczne konsultacje wstępnego projektu NPR, było uzyskanie informacji zwrotnej od przedstawicieli różnych środowisk, dotyczącej zawartości samego dokumentu. Innymi słowy, rząd, rozpoczynając konsultacje, zadeklarował gotowość wzięcia pod uwagę sugestii i opinii partnerów społecznych zgłoszonych w czasie konsultacji, i ewentualnej zmiany zapisów wstępnego projektu.

Kluczowe jest zatem przyjrzenie się sposobom, w jakie rząd zbierał, uwzględniał i dokumentował opinie wpływające w ramach półrocznych konsultacji. Tu warto zwrócić uwagę na „szeroki strumień” opinii. Spływały one bowiem za pośrednictwem formularzy umieszczonych na stronie www.npr.gov.pl, z których skorzystać mógł każdy. Opinie były także przekazywane ustnie na licznych spotkaniach organizowanych zarówno przez administrację publiczną, jak i partnerów społecznych. Wreszcie, niektóre środowiska opracowywały złożone dokumenty, ekspertyzy, które w sposób całościowy odnosiły się do zagadnień wpisanych do NPR (*Nasza wizja Polski...*, 2005). Dodatkową trudnością w analizie opinii był fakt, iż spływały one w różne miejsca. Brakowało bowiem jasno wskazanego adresata opinii.

System „radzenia sobie” z opiniami polegał na tym, iż do Rządowego Centrum Studiów Strategicznych kierowane miały być wszystkie opinie. Jego pracownicy sczytywali opinię, a następnie przekazywali do członka Międzyresortowego Zespołu ds. NPR, który był odpowiedzialny za końcowy kształt danego fragmentu NPR. Opinie, które wychodziły z RCSS do piszących NPR, nie zawierały jednak informacji o autorach danej propozycji.

Problematyczny wydaje się jednak brak kryteriów uwzględniania opinii zgłaszanych w trakcie konsultacji. To, czy zostały wzięte pod uwagę, czy odrzucone, zależało wyłącznie od decyzji autorów. Jak zauważa jeden z przedstawicieli rządu, „w praktyce ostatecznie o kształcie tego dokumentu decydował profesor Hausner, to znaczy jak na dokument rządowy jest bardzo autorski ten dokument, bo on rzeczywiście później już to autoryzował, on ostatecznie podejmował

decyzje o kształcie, ale każdy z tych współautorów czy osób odpowiedzialnych za zadany rozdział czy fragment będą musiały ten aspekt uwzględnić”. Uwzględniano te opinie, które w jakimś stopniu pasowały do wizji jego twórców („ile to pasuje (...) do obrazka”).

Inną problematyczną kwestią, jeśli chodzi o przejrzystość procedury uwzględniania opinii, jest nieinformowanie autorów opinii o dalszych losach ich stanowiska, mimo publicznych stwierdzeń Hausnera, podsumowujących konsultacje społeczne, iż „uwzględniano w nich zasadę sprzężenia zwrotnego – uczestnicy uzyskiwali odpowiedzi na swoje propozycje i stanowiska” (Hausner 2005). W przypadku opinii zgłaszanych ustnie w czasie spotkań z przedstawicielami rządu, szczególnie podejmującymi ostateczne decyzje, można mówić o pewnej informacji zwrotnej, podczas podsumowania konferencji, w czasie odpowiedzi na pytania „z sali”. Natomiast osoby, które przygotowały pisemne opinie, a więc takie, które wymagały poświęcenia czasu i energii na udział w konsultacjach, nie dowiedziały się, czy ich opinia została wzięta pod uwagę czy też odrzucona.

Nie zrobiono tego z prozaicznych powodów, ponieważ „to naprawdę byłoby bardzo czasochłonne, żeby to zrobić bardzo dobrze, to trzeba by było spędzić niewiele mniej czasu niż autorzy tego tekstu”. Partnerzy wielokrotnie podkreślali niezadowolenie z braku odpowiedzi ze strony adresatów opinii. „To opiniowanie idzie w jedną stronę i tak naprawdę pozostaje. Poza tym też może być również niezrozumienie tego, co osoba pisząca uwagi, miała na myśli. Wtedy też odpada, jak gdyby cały blok uwag, ponieważ osoby, które mają to uwzględnić, po prostu nie rozumieją, nie wiedzą o co chodzi. To jest bardzo naturalne, jeżeli nie wiadomo, od kogo te uwagi wpłynęły, no to nie ma możliwości nawet porozmawiać i dowiedzieć się, co autor miał na myśli, prawda? Jaka jest ta myśl przewodnia, ta idea, dlaczego to zostało tak, a nie inaczej napisane. Także to jest podstawowy mankament procesu konsultacji, że informacja zwrotna jest jedynie w formie dokumentu, który trzeba po prostu raz jeszcze bardzo dokładnie przeanalizować i znaleźć miejsca, w których ewentualne uwagi zostały uwzględnione bądź nie, kto przesyła swoje uwagi”. Warto podkreślić słuszną uwagę,

że bez „odzewu” adresatów może dochodzić do różnych nieporozumień, niezrozumienia intencji zgłaszającego opinię.

Brak systemu odpowiedzi na stanowiska partnerów zgłaszane w trakcie konsultacji ma także inny negatywny wymiar – edukacyjny. Proces ten miał być nie tylko merytoryczną dyskusją nad wizją rozwoju Polski, ale także służyć rozwojowi dialogu obywatelskiego. Można zauważyć, że została w pewien sposób zmarnowana szansa nauczania partnerów społecznych opiniowania. Informacje zwrotne zawierające odpowiedź, dlaczego nie można było wpisać propozycji do NPR, uczyłoby partnerów, w jaki sposób formułować opinie w przyszłości. Udzielanie odpowiedzi zwrotnej sprzyjałoby także upodmiotowieniu organizacji i obywateli, co miało być przecież jednym z efektów tego dialogu obywatelskiego.

Kolejnym wymiarem przejrzystości procesu konsultacji jest dokumentowanie opinii przekazywanych przez partnerów oraz udostępnianie ich zainteresowanym w trakcie konsultacji i po ich zakończeniu. Formą dokumentacji przyjętą przez rząd jest raport z konsultacji, którego przeważającą część stanowią zredagowane, zgłoszone opinie partnerów społecznych.

Opinie te nie są jednak przytoczone w całości. Mankamentem takiego sposobu dokumentowania jest brak dokładnej informacji o autorach stanowiska, zamiast niej dowiadujemy się jedynie, do jakiego szeroko zdefiniowanego środowiska należy, np. organizacje rolnicze, organizacje pozarządowe. Nie wiemy jednak, czy była to opinia 200 organizacji czy dwóch. Gdy napisane jest „środowiska kobiece” to nie wiemy, czy jest to koalicja organizacji pozarządowych, czy pojedynczy głos środowiska akademickiego.

Rząd nie opracował procedury dostępu do opinii, w takiej formie, w jakiej zostały przekazane przez partnerów społecznych. Nie istnieje lista wszystkich pisemnie zgłoszonych opinii, która byłaby ogólnie dostępna. Profesor Jerzy Hausner błędnie ocenia sytuację, twierdząc, że „powszechnie dostępne były wszystkie rządowe dokumenty dotyczące projektu i opinie wyrażane przez uczestników dyskusji” (*ibidem*). Kontrola społeczna treści, które zostały zmienione w czasie konsultacji, pod wpływem różnych środowisk była utrudniona.

Rozdział 4.

Rola partnerów społecznych

We wstępie do Narodowego Planu Rozwoju czytamy, iż „celem konsultacji nie jest uzyskanie akceptacji dla rządowych propozycji, lecz wywołanie szerokiej debaty o przyszłości kraju. Dlatego chodzi o włączenie się do niej możliwie szerokiej reprezentacji grup społecznych i środowisk zawodowych”. Jest wyraźnie powiedziane, iż debata, zaproszenie do niej partnerów społecznych jest najważniejszym celem procesu konsultacji. Profesor Hausner podkreśla wręcz znaczenie konsultacji dla wykreowania, upodmiotowienia partnerów społecznych rządu. „Prace nad NPR były prowadzone tak, aby sprzyjały kształtowaniu rzeczywistego partnerstwa regionalnego między administracją publiczną, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi i społecznością akademicką” (*ibidem*).

Rząd wyróżnił środowiska, które ze „względu na uprawnienia ustawowe oraz społeczny zasięg i wiarygodność” uznał za najważniejszych partnerów społecznych: związki zawodowe; organizacje pracodawców; społeczno-zawodowe organizacje rolników i samorząd rolny; organizacje przedsiębiorców; samorząd terytorialny; samorządy zawodowe; organizacje pozarządowe; kościoły i związki wyznaniowe; przedstawiciele środowisk naukowych (*Raport z konsultacji...*, 2005).

Partnerzy społeczni zapraszani byli na konferencje, spotkania, zachęceni do formułowania opinii dotyczących treści NPR. „Przedstawiciele Rady Przedsiębiorczości (reprezentacji stowarzyszeń przedsiębiorców), Rady Działalności Pożytku Publicznego (to reprezentacja organizacji pozarządowych), Konwentu Marszałków, czyli reprezentacji samorządów regionalnych, wreszcie – eksperci wywodzący się ze środowiska akademickiego”³⁹ brali udział w pracach międzyresortowego zespołu, który zajmował się przygotowaniem NPR i dokumentów towarzyszących.

³⁹ J. Hausner, „Kreowanie aktorów rozwoju gospodarczego”, referat zaprezentowany podczas 17. Dorocznych Spotkań Społeczno-Gospodarczych, Uniwersytet Środkowoeuropejski i Uniwersytet Corvinus w Budapeszcie, Budapeszt, 30 czerwca–2 lipca 2005

Rząd oczekiwał ze strony partnerów społecznych pewnej aktywności. „Proces konsultacji był tak pomyślany, że z jednej strony są te obowiązkowe elementy, czyli te konferencje robione przez administrację w końcu, a z drugiej to jest oferta dla środowisk, które chciałyby się w ten proces włączyć, ale pod warunkiem, że one same wykażą aktywność, czyli że te, które chcą robić jakieś konferencje, seminaria. My byliśmy gotowi w tym uczestniczyć. W istocie dwa środowiska, które wykazały tę aktywność to są organizacje pozarządowe i środowisko przedsiębiorców” (wysoki urzędnik Ministerstwa Gospodarki). Bardzo aktywnym i skutecznym środowiskiem były organizacje z dziedziny kultury, które licznie uczestniczyły w konsultacjach, współorganizowały je. Członkowie rządu rozczarowani byli zbyt małą aktywnością środowiska naukowego, które z własnej inicjatywy opracowało właściwie jedną opinię, przygotowaną przez Polską Akademię Nauk. Spodziewano się także większej aktywności organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, nie dlatego, że okazali się oni bierni, tylko dlatego, że faktycznie to samorządy, jako główni adresaci polityki NPR i jej realizatorzy, były uznawane przez rząd za najważniejszych partnerów społecznych.

4.1. Motywacje partnerów społecznych do udziału w konsultacjach

Wydaje się, że można wskazać kilka głównych motywacji partnerów społecznych do angażowania się w konsultacje NPR, takich jak „uświadomiony interes”, rutynowe konsultowanie, chęć wykreowania organizacji lub środowiska jako potencjalnego partnera administracji publicznej.

Dla większości partnerów, którzy włożyli sporo wysiłku i pracy w opiniowanie dokumentu, do tej aktywności skłonił „uświadomiony interes” środowiska, do którego należą. Charakterystyczne było tu przekonanie, że NPR nie jest tylko ogólną wizją rozwoju kraju, ale zapisy, które są w nim zawarte, będą się przekładały w przyszłości na konkrety. Wiedza partnerów o znaczeniu NPR miała swoje źródła w doświadczeniach NPR 2004–2006, czego przykła-

dem jest środowisko turystyczne. „W poprzednim NPR wykreślił całe zadanie 2.6, całe działanie 2.6, połączył go z kulturą i pozbawił turystyki na półtora roku notyfikacji, bo dopiero w tej chwili notyfikacje dokumentów turystyka uzyskała. W związku z tym nie mamy możliwości do środków ZPORRu, jesteśmy całkowicie pozbawieni środków jako jedyny kraj przystępujący do Unii Europejskiej”. Żeby zapobiec powtórzeniu sytuacji, środowisko organizacji turystycznych bardzo aktywnie włączyło się w konsultacje, by osobiście dopilnować odpowiedniego miejsca turystyki w dokumencie. Podobne motywacje widoczne są w środowisku przedsiębiorców: „ewidentnie to z ich własnych wypowiedzi, przynajmniej liderów, można wnosić, że uznali, że nie należy lekceważyć takich procesów, bo one mogą dawać w praktyce realne rezultaty, rezultaty dotyczące wydatkowania realnych pieniędzy” (wysoki urzędnik Ministerstwa Gospodarki). Organizacje pozarządowe także rozumiały, że NPR jest podstawą systemu wydawania pieniędzy z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i od znaczenia przypisanego rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego w tym dokumencie zależeć będzie alokacja środków dla NGOs.

Innym ważnym motywem udziału partnerów społecznych w konsultacjach była chęć upodmiotowienia środowiska względem administracji publicznej. Jak mówi jeden z przedstawicieli NGOs, „celem naszych konsultacji nie było do końca skonsultowanie tego konkretnego dokumentu, tylko pokazanie, że my coś sobą stanowimy (...). To jest pewnie też trochę tak, że chodziło nam o to, żeby się pokazać, ale nie w znaczeniu żeby się wypromować, tylko pokazać wagę sektora” (pracownik organizacji pozarządowej).

Można wyróżnić grupę partnerów społecznych, którzy konsultują dokumenty, ponieważ jest to jeden z ich obowiązków statutowych, mają doświadczenie w tego typu działaniach. Opiniowanie ustaw, rozporządzeń programów jest elementem codziennej pracy.

4.2. Strategie działania partnerów

Partnerzy społeczni wybierali różne strategie udziału w procesie konsultacji wstępnego projektu NPR. Działali pojedynczo, ale częś-

ciej ci, którym zależało na przeforsowaniu jakiegoś stanowiska, a nie tylko zorientowaniu się, czym jest NPR, starali się szukać sojuszników. Współpraca, tworzenie pewnego rodzaju koalicji odbywało się albo oddolnie z inicjatywy partnerów, albo było w jakimś sensie inspirowane, wspierane przez rząd.

Oddolną mobilizację partnerów społecznych dobrze obrazują przykłady organizacji pozarządowych, które uznały za celowe podkreślanie roli społeczeństwa obywatelskiego w NPR, oraz pozarządowe organizacje ekologiczne. Ich zaangażowanie w konsultacje nie wymagało szczególnych zachęt czy wsparcia ze strony administracji publicznej.

Tak zwane infrastrukturalne organizacje pozarządowe, których celem jest rozwijanie trzeciego sektora, zapewniły systematyczne wsparcie dla NGOs, tak by ułatwić im udział w konsultacjach NPR. Dwoma głównymi przedsięwzięciami było powołanie sekretariatu ds. konsultacji NPR oraz konkurs mikrograntów dla NGOs, chcących przygotować spotkanie konsultacyjne dla przedstawicieli trzeciego sektora.

Przy Forum na rzecz Inicjatyw Pozarządowych powstał sekretariat, uznano bowiem, że NPR to „taki trudny dokument i wierzenie w to, że nagle nastąpi takie pospolite ruszenie w organizacjach pozarządowych samo z siebie, no było jakieś ułudne. I było potrzebne coś, by zachęcić do tego, żeby się ktoś zajął tym dokumentem, no i w końcu też jakoś ułatwić czytanie tego dokumentu” (przedstawiciel NGO). Inicjatywa ta została uruchomiona już na początku konsultacji. Jej pomysłodawcy mieli zatem ugruntowane przekonanie, że bez pomocy NGOs nie będą w stanie pełnić funkcji partnerów społecznych rządu. Sekretariat był swoistym pośrednikiem w przekazie informacji między rządem a NGOs. Przygotowywał „bryki”, jak je określiła osoba z tego środowiska, które miały ułatwić pracownikom organizacji pozarządowych zrozumienie treści NPR, a były to streszczenia dokumentu, opracowania dotyczące tematycznych obszarów, np. kultury.

Sekretariat uruchomił internetową stronę poświęconą NPR, na której umieszczano informacje, opracowania ważne z punktu widzenia organizacji pozarządowych. Za jej pośrednictwem infor-

mowano m.in. o postępach w konsultacjach, planowanych spotkaniach.

Sekretariat umiejscowiony był w Warszawie, aby jednak zwiększyć jego oddziaływanie współpracowano z siecią łączników do spraw funduszy strukturalnych, którzy w każdym województwie asystują NGO w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej. Chodziło o to, „żeby oni się w te konsultacje zaangażowali na poziomie regionalnym i zachęcali, żeby tam chodzili, się wypowiedali” (przedstawiciel NGO).

Drugą inicjatywą, której celem było zachęcenie NGO do włączenia się do konsultacji NPR, był konkurs mikrogranów dla NGO na organizację spotkań konsultacyjnych NPR. Konkurs administrowała sieć SPLOT, a sfinansowało źródło pozarządowe: Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności. **W ramach mikrograntów wspierano inicjatywy podejmowane przez organizacje pozarządowe działające regionalnie.** Konsultacje mogły dotyczyć zarówno tematyki regionalnej, jak i innych wybranych kwestii, jeśli miały one związek z NPR 2007–2013. Działania proponowane przez wnioskodawców mogły mieć charakter jednorazowy (konferencja, seminarium, sporządzenie ekspertyzy lub spotkanie z ekspertem) lub stanowić cykl działań konsultacyjnych. Zorganizowano 31 konsultacji. Spotkania odbyły się we wszystkich województwach. Organizatorzy oceniają, że „bardzo wiele uwag wypracowanych w czasie tych spotkań znalazło się w tym projekcie, który był we wrześniu uchwalony”.

Skuteczność oddziaływania środowiska pozarządowego można wiązać z faktem, iż przedstawiciel FIP brał udział w pracach Międzyresortowego zespołu ds. NPR. Zasiadał więc w najważniejszym gremium, jeśli chodzi o tworzenie NPR, dzięki czemu, na bieżąco, wcześniej niż opinia publiczna wiedział o działaniach rządu, jego planach⁴⁰, co zwiększało możliwość wpływania środowiska na treść dokumentu.

Jedno ze źródeł sukcesu tego środowiska można upatrywać w charyzmie lidera – Kuby Wygnańskiego, osoby cieszącej się autorytetem zarówno wśród przedstawicieli organizacji pozarządo-

⁴⁰ To właśnie ten zespół był odpowiedzialny za kształt NPR.

wych, jak i administracji rządowej. Potrafił on zainicjować działania wspierające zdolność i gotowość NGOs do konsultacji oraz przekonać członków rządu, że organizacje pozarządowe są ważnym partnerem. Udział ponad 1200 członków⁴¹ NGOs w konsultacjach był możliwy dzięki stworzeniu skutecznej infrastruktury zapewniającej różnego typu ułatwienia w uczestniczeniu w konsultacjach organizacjom pozarządowym. Skuteczność form wsparcia można przypisać dobremu rozeznaniu barier utrudniających temu właśnie sektorowi włączanie się w procedury konsultacji oraz adekwatnym instrumentom ich przewycięzania.

Środowisko NGOs, prócz zapewnienia sobie infrastruktury wsparcia instytucji gotowych do zaangażowania się w konsultacje, odpowiedziało w sposób partnerski na zachętę rządu do organizowania różnego typu spotkań, zgodnie z przekonaniem jednego z członków rządu, iż proces konsultacji to jest „oferta dla środowisk, które chciałyby się w ten proces włączyć, ale pod warunkiem, że one same wykażą aktywność, czyli że te, które chcą robić jakieś konferencje, seminaria” (wysoki urzędnik Ministerstwa Gospodarki). Trzeba jednak zauważyć, że to „partnerstwo” zaistniało dzięki przeznaczeniu na organizację seminariów przez NGOs prywatnych środków jednej z fundacji. Finansowanie to umożliwiło aktywność tego środowiska.

W ramach konsultacji społecznych partnerzy pozarządowi wybierali także strategię współpracy, „pomimo” odczuwanej przez nich niechęci strony rządowej do przeprowadzenia systematycznych, merytorycznych konsultacji. Przykładem są tu pozarządowe organizacje ekologiczne, które rozpoczęły własne, środowiskowe opiniowanie NPR na skutek przeświadczenia, jakiego nabrali po spotkaniu organizowanym przez resort środowiska, iż konsultacje mają charakter fasadowy. Podejrzenie o fasadowość wynikało z formy konsultacji wybranej przez ministerstwo. Odbyła się jednorazowa konferencja, na której raczej informowano, niż prowadzono merytoryczną dyskusję, przedstawiciele rządu mówili do zaproszonych partnerów, raczej nie chcieli wysłuchać ich zdania. To doświadczenie skłoniło ekologiczne NGOs do powołania

⁴¹ Według szacunków FIP.

koalicji, która zajęła się wypracowaniem odpowiedzi środowiska na zapisy NPR. Zorganizowano warsztaty, sfinansowane ze środków zaangażowanych organizacji oraz grantu zagranicznego (*sic!*), w czasie których wypracowano sześćdziesięciostronicowy dokument „Nasza wizja Polski w procesie przygotowania Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013. Stanowisko pozarządowych organizacji ekologicznych”. Dokument rysuje ogólną wizję rozwoju Polski oraz miejsce w niej ochrony środowiska. Ponadto omawia szczegółowo takie obszary jak: transport, energia, odpady, woda, przyroda, rozwój obszarów wiejskich. Sprawność, z jaką organizacje te przygotowały dokument, wynika z wcześniejszych doświadczeń udziału w procesie konsultacji oraz współpracy ekspertów z danej dziedziny przy tworzeniu stanowiska.

Autorzy tego dokumentu dostarczyli go do ministerstwa środowiska i gospodarki. Nie dostali jednak żadnej informacji zwrotnej. Z własnego porównania autorów wynika, że opinie te nie zostały uwzględnione. Dlaczego – nie wiedzą. Najwyraźniej partner, który bardzo poważnie potraktował deklaracje rządu o zasadzie partnerstwa, został zignorowany.

Przykład ekologicznych NGOs pokazuje, że skuteczność opiniowania nie zależała tylko od kompetencji i zaangażowania partnerów, ale w dużej mierze od gotowości członków rządu odpowiedzialnych za dany fragment NPR do ich uwzględnienia.

Potwierdza to przypadek organizacji turystycznych, które pracowały nad NPR we współpracy z Departamentem Turystyki w Ministerstwie Gospodarki. Tu właśnie strona rządowa była inicjatorem i motorem konsultacji społecznych – mobilizowała swoich partnerów społecznych, wspierała logistycznie ich pracę. Departament włączył partnerów już na etapie prac nad założeniami NPR. „Departament Turystyki współfinansował trzy mniejsze projekty, to były takie bardziej seminaria, warsztaty, już skierowane na konkretne branże, bo chcielibyśmy właśnie jakby takie sektory miały opracowane swoje wnioski na temat założeń do NPR” – czyli rząd opłacił spotkania środowisk związanych z turystyką: urzędów marszałkowskich, firm turystycznych, NGOs, by przygotowały własne stanowiska. Inicjatywa po stronie rządu wynikała z przekonania

o potrzebie „bodźca” w postaci konkretnych spotkań, zaproszeń, by partnerom udało się podjąć współpracę.

Ważny jest fakt, iż pracownicy departamentu mają doświadczenie w poddawaniu ważniejszych dokumentów konsultacjom społecznym, stąd dość dobrze rozpoznana grupa interesariuszy turystyki. Za praktykowaniem konsultacji stoi przekonanie, iż „jeżeli jest dokument, który jest szeroko konsultowany, to wtedy tak jakby cała branża turystyczna czuje się współodpowiedzialna i jest dumna z tego, że wypracowała wspólne zapisy, broni tych zapisów, stara się, aby te zapisy były dla tej branży korzystne, jest to jakby nasze wspólne dzieło i identyfikuje się z tym” (urzędnik Ministerstwa Gospodarki).

Proces konsultacji w tym przypadku obejmował nie tylko „obligatoryjne” konferencje branżowe, ale także pracę nad NPR w ramach Rady Turystyki, ciała opiniodawczego przy ministrze gospodarki odpowiedzialnego za turystykę, oraz w ramach nieformalnego zespołu składającego się z zaangażowanych partnerów społecznych oraz przedstawicieli departamentu, który formułował zapisy NPR dotyczące turystyki. Ze strony partnerów lobbowanie było „dość aktywne, bo, powiedzmy, dwa razy spotykało się z panem premierem Hausnerem, na takich jakby powiedzmy minikonferencjach, żeby porozmawiać na temat problemów turystycznych, także w jakiś sposób, powiedzmy to środowisko stara się z tymi swoimi problemami wychodzić naprzeciw, starać się, żeby ta turystyka zaistniała we wszystkich strategicznych dokumentach, żebyśmy mieli swoje miejsce”.

Departament wzięł na siebie również informowanie partnerów o postępach konsultacji, wywieszał na stronie internetowej kolejne wersje NPR. Pracownicy jego także czuwali, pracując w zespole międzyresortowym, nad tym, czy i w jakim stopniu włączane są postulaty turystyczne.

Partnerzy departamentu, czyli organizacje turystyczne, dysponowali zasobami, które pozwoliły im na formułowanie merytorycznych i cennych dla rządu stanowisk dotyczących NPR. Zasoby te to, prócz wiedzy eksperckiej⁴², gotowość ekspertów do pracy nad

⁴² Ekspertami byli specjaliści z państw Unii, doświadczeni we wpisywaniu priorytetów turystyki do dokumentów strategicznych w ich krajach.

tymi zapisami, wynikająca ze zrozumienia przyszłych zysków, płynących z przeformowania korzystnych dla środowiska zapisów. Mimo tych zasobów departament wspierał finansowo opracowywanie przez nich ekspertyz będących podstawą zapisów turystycznych w NPR.

Przykład turystyki pokazuje, iż organizacje turystyczne oraz departament miały wspólny cel: podniesienie rangi turystyki w NPR. Mobilizacja wynikała z doświadczeń poprzedniego dokumentu na lata 2004–2006, w którym turystyka była rozproszona. Dowartościowanie turystyki w NPR partnerom społecznym ma się przełożyć na pieniądze z programów operacyjnych, departamentowi zaś – na wzrost znaczenia turystyki jako branży gospodarki, do tej pory traktowanej po macoszemu według jego pracowników.

Skuteczność działania partnerów społecznych zależała od mobilizacji środowiska, doświadczenia w konsultowaniu dokumentów rządowych, pozytywnego nastawienia rządu do danej grupy oraz zasobów środowiska – zarówno materialnych, jak i eksperckich.

4.3. Jakie korzyści odniosły organizacje z uczestniczenia w konsultacjach?

Korzyści z konsultacji, jakie odnieśli partnerzy społeczni, można podzielić na cztery rodzaje: konkretne zapisy w NPR, promocja środowiska lub organizacji, integracja środowiska oraz zdobycie wiedzy.

Najbardziej usatysfakcjonowani z udziału w konsultacjach NPR są partnerzy, którym udało się wprowadzić do dokumentu zapisy zgodne z ich interesem. Korzyścią partnerów jest wtedy nadzieja, że promowane przez nich treści przełożą się w programach operacyjnych na konkretne działania, których beneficjentami będą instytucje z danego środowiska. Warto dodać, że wielu partnerów społecznych, także tych „skutecznych”, jest sceptycznych wobec szans wprowadzenia NPR w życie: „ja już brałem udział w wielu takich konsultacjach. Mówi się, konsultuje, a potem brakuje dokumentów wykonawczych” (przedstawiciel NGO).

Wiele instytucji zyskało dzięki udziałowi w konsultacjach status partnera administracji publicznej. Ich zaangażowanie, przejawiające się inicjowaniem spotkań i formułowaniem opinii, pomogło w pokazaniu, że mogą być profesjonalistami i ich opinie warto brać pod uwagę. Skorzystało na tym całe środowisko: „To jest jakby kolejny krok, kolejne działanie w ramach takiego uświadamiania społeczeństwu szeroko rozumianemu, czym są organizacje pozarządowe” (urzędnik samorządowy). Udział w konsultacjach NPR jest swoistą przepustką do przyszłej współpracy z przedstawicielami władzy.

Uczestnictwo w konsultacjach ułatwiało wypromowanie pojedynczych aktorów biorących w nich udział – stawali się rozpoznawalni, zaistnieli w roli ekspertów. W efekcie „dla nas korzyścią w czasie jest to, że konsultując tak szeroko, zdobywaliśmy nową grupę klientów” (przedstawiciel NGO).

Niektórym środowiskom nie udało się, mimo zaangażowania w opiniowanie NPR, przekonać rządu do wzięcia pod uwagę ich postulatów. Jednak już sam fakt podjęcia współpracy przez organizacje, reprezentujące jedno środowisko, nad wspólnym stanowiskiem wobec NPR uznają one za korzyść. W efekcie pracy środowisko zostało lepiej zintegrowane. Prócz tego przedstawiciele różnych organizacji uświadomili sobie wspólne cele, wizje. Praca nad oceną NPR przyczyniła się do podniesienia jakości współpracy środowiska.

Część partnerów społecznych odniosła korzyści „edukacyjne” z uczestnictwa w konsultacjach. Jak stwierdza jedna z badanych, „dowiedzieliśmy, że coś takiego jest przygotowane, poznaliśmy perspektywiczne kierunki rozwoju naszego kraju i poszczególnych sektorów gospodarki”. Takie organizacje nie widzą jeszcze dla siebie bezpośrednich zysków z uczestniczenia w konsultacjach NPR, ale uważają, że ich obowiązkiem jest bycie dobrze poinformowanym. Taka postawa jest częsta wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, biorących udział w spotkaniach konsultacyjnych.

Rozdział 5.

Wpływ konsultacji NPR na legitymizację tego dokumentu

Legitymizację rozumiem jako proces społecznego utożsamienia
(wysoki urzędnik rządu)

Jednym z celów konsultacji społecznych wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 było zapewnienie społecznej legitymizacji dla wizji rozwoju Polski zapisanej w tym dokumencie. Jak mówi przedstawiciel rządu, „chodziło o to, żeby go przygotować w sposób, który spowoduje (...) takie poczucie własności, szerszej, a nie tylko w ramach administracji rządowej czy jakiegoś grona ekspertów, które mogłoby taki tekst napisać”. Wspomniane poczucie własności można inaczej określić jako utożsamianie się partnerów społecznych z tym dokumentem.

Waga przypisywana identyfikacji partnerów społecznych z NPR związana jest z dwiema przesłankami realizacji NPR. Pierwsza odnosi się do akceptacji tego dokumentu przez rząd, który powstał po jesiennych wyborach parlamentarnych, w wyniku których doszło do przejęcia władzy przez wcześniejszą opozycję – partię Prawo i Sprawiedliwość. Mówi o tym Jerzy Hausner: „przystępując do prac nad nim, zadawaliśmy więc sobie pytanie: jak przygotować NPR, by nie został odrzucony po zmianie rządu?” (Hausner 2005). Drugi powód, dla którego ważna była legitymizacja NPR, odnosi się już do implementacji koncepcji rozwoju zapisanych w nim i wyraża się w przekonaniu, iż poparcie oraz zrozumienie jego zapisów przełoży się na chęci i umiejętności partnerów do korzystania z instrumentów rozwojowych zapisanych w dokumencie. „Uznaliśmy, że powinien być to plan społeczno-obywatelsko-samorządowy, a nie odgórnie narzucony projekt rządowy. To wymagało maksymalnie partnerskiego potraktowania stron uczestniczących w jego przygotowaniu. Tak, by wszystkie one stały się jego autorami i wykonawcami i żeby w przyszłości mogły go realizować” (*ibidem*).

Można powiedzieć, że sam fakt prowadzenia konsultacji NPR, informowanie o tym dokumencie oraz deklarowana otwartość

na opinie i sugestie dotyczące dokumentu spotkały się z akceptacją i zadowoleniem wszystkich naszych rozmówców. Prowadzenie konsultacji społecznych w trakcie wypracowywania decyzji publicznych wszyscy uważają za istotny element sprawowania władzy. W tym sensie prowadzenie dialogu obywatelskiego jako używanie pewnej formy rządzenia sprzyjało poczuciu wśród partnerów społecznych, że sposób postępowania rządu jest właściwy, ponieważ sprzyja znajomości dokumentu, jego publicznej obecności. Dzięki temu życie publiczne jest bardziej jawne, o co, jak się wydaje, chodziło także przedstawicielom rządu, wielokrotnie deklarującym zerwanie z „gabinetową, zaciszną” metodą opracowywania strategicznych wizji rozwoju kraju. Jak mówi jeden z członków rządu, „myśmy bardzo serio potraktowali pojęcie >>narodowy<<: narodowy to musi być tworzony przez naród, to jest w pewnym uproszczeniu, czyli musi być tworzony przez ludzi, a nie tylko przez rząd” (wysoki urzędnik rządowy). Prowadzenie konsultacji NPR w oczach partnerów sprzyjało legitymizacji działań rządu w ogóle.

Natomiast fakt prowadzenia konsultacji NPR nie wpływa na zwiększenie legitymizacji samego dokumentu wśród partnerów społecznych. To wynik procesu konsultacji, ostateczny kształt dokumentu decydują w głównej mierze o wspomnianym wyżej „poczuciu własności” w stosunku do NPR. Można powiedzieć, że społeczne utożsamienie się z NPR zdecydowanie zależy od tego, w jaki sposób partnerzy społeczni uczestniczący w konsultacjach oceniają ich wynik, oraz ostateczny kształt dokumentu.

Grupy, którym udało się przekonać rząd do uwzględnienia ich sugestii zmian, mają „poczucie własności” tego dokumentu. Tak było w przypadku badanych przez nas partnerów społecznych zaangażowanych w proces opiniowania NPR w dziedzinie turystyki. Udział organizacji turystycznych w całym procesie konsultacji od założeń NPR do wstępnego projektu był bardzo znaczny i systematyczny. W efekcie tych konsultacji wzrosła ranga obszaru „turystyka” w porównaniu z NPR na lata 2004–2006. Partnerzy społeczni mówią więc o NPR: „to jest nasz dokument. Będziemy go bronić”. Również trzeci sektor – organizacje pozarządowe mogą czuć się usatysfakcjonowane wynikiem konsultacji, ponieważ rola

tych podmiotów zdecydowanie wzrosła w wyniku uwzględnienia ich opinii. Po konsultacjach „w większości tych działań tam, gdzie te NGO-sy powinny być jako instytucje współpracujące, no, one są. A jakie to ma znaczenie? Takie to ma znaczenie, że teraz jak są pisane programy operacyjne, które wynikają z NPRu, to oznacza, że organizacje pozarządowe mogą być beneficjentami końcowymi tych pieniędzy w tych działaniach, tak? Czyli to ma konkretne jakieś przełożenie” (przedstawiciel NGO).

Gdy jednak przebieg konsultacji rozczarował partnerów społecznych zarówno jeśli chodzi o jego procedurę, jak i efekt, nie nastąpiło zwiększenie legitymizacji NPR. Przykład organizacji ekologicznych świadczy o sytuacji przeciwnej. Środowisko było bardzo otwarte na udział w konsultacjach. Jednak sam ich tryb, w postaci masowych konferencji, uznali za niewystarczający dla merytorycznej debaty. Organizacje wzięły zatem na siebie stworzenie warunków do poważnej dyskusji nad NPR i wypracowanie merytorycznych, spójnych, uwag, propozycji do wstępnego projektu. Całościowe stanowisko środowiska organizacji pozarządowych zostało przekazane rządowi. Jego twórcy nie otrzymali jednak żadnej informacji zwrotnej o tym, czy zostanie ono uwzględnione, czy też nie. Pod koniec konsultacji organizacje, porównując wstępny projekt NPR i ten przyjęty we wrześniu, zauważyli, że nie dość, że ich uwagi nie zostały zaakceptowane, to w wielu kwestiach dokument z ich punktu widzenia zmienił się na niekorzyść. Zatem udział w konsultacjach, oraz dobra znajomość NPR sprawiły wręcz, że organizacje ekologiczne, oceniając go negatywnie, nie mogą się z nim utożsamiać. Wizja Polski zarysowana w tym dokumencie jest sprzeczna z ich wizją kraju.

Podobny stosunek do konsultacji można odnaleźć w wypowiedziach przedstawicieli samorządów lokalnych. Mają oni często poczucie, że mimo deklarowanej przez rząd dalszej decentralizacji zadań państwa, nie zadbano o mechanizmy, który mogłyby tę deklarację uczynić możliwą do realizacji.

Partnerzy społeczni utożsamiają się z NPR nie tylko wtedy, gdy ich postulaty zostały uwzględnione. Do legitymizacji NPR przyczyniał się także aspekt proceduralny konsultacji. Sam fakt zapro-

szenia organizacji do opiniowania dokumentu, a więc wciągnięcie ich do procesu podejmowania decyzji, sprawia, że przedstawiciele NGO utożsamiają się z tym dokumentem. Przykładem może być organizacja, która uczestniczy w spotkaniach konsultacyjnych, formułuje opinie, ale już nie sprawdza, czy jej sugestie zostały uwzględnione przez rząd. W takim przypadku, gdy udział w procesie opiniowania był dla organizacji celem samym w sobie, już tylko procedura opiniowania legitymizowała działania rządu i NPR jako taki.

Problem legitymizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 wiąże się także z pytaniem o reprezentatywność partnerów społecznych. W jakim stopniu uwagi organizacji pozarządowych, firm, pojedynczych osób, które były uwzględniane przez rząd, spełniały kryterium reprezentatywności? Legitymizację do tworzenia projektu wizji rozwoju kraju ma zdecydowanie rząd, jako instytucja demokratyczna, której skład i program determinowane są wynikami wyborów. Pojawia się wątpliwość, jakie prawo do wpływania na tak ważny dokument mieli poszczególni partnerzy? Rząd reprezentuje wszystkich Polaków, a kogo reprezentują zgłaszające uwagi organizacje pozarządowe? Problem tak rozumianej reprezentatywności w przypadku dialogu trójstronnego został rozwiązany w ustawie z 2001 o komisji trójstronnej, gdzie do opiniowania polityki rządu, budżetu zostały dopuszczone tylko organizacje spełniające obiektywne kryteria reprezentatywności. Osoby pracujące w Komisji mają mandat społeczny do wypowiedzania się w imieniu danego środowiska.

Tymczasem przy konsultacjach społecznych wstępnego projektu NPR kierowano się zasadą równości – w konsultacjach mogli wziąć udział wszyscy zainteresowani⁴³. „Czy samo jakby zestawienie: staraliśmy się uwzględnić każdą z tych opinii, podkreślam każdą, ale przykładowo, jeżeli ów Janek Kowalski napisał swoją opinię i ona była tożsama z opinią na przykład reprezentatywnego środowiska, to myśmy jakby nie zestawiali ich mechanicznie. Tylko przykładowo pojawiało się, że to jest opinia samorządów regional-

⁴³ *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju...*, 2005, wersja poddana pod konsultacje w styczniu 2005 roku. Zasady konsultacji zapisane są we wstępie tego dokumentu.

nych i osób indywidualnych. Że jest taka sama albo że tego samego problemu dotyczy. Natomiast ten Janek Kowalski, ta jego opinia tak samo trafiała do osoby, która się danym problemem zajmowała” (wysoki urzędnik rządowy). O uwzględnieniu danej opinii decydowała jej treść, to, czy pasowała do całości dokumentu. Opinia pojedynczej organizacji mogła znaczyć tyle samo co ich federacji. W procesie tym nie zadbano bowiem o żadne kryteria reprezentatywności.

Rozdział 6.

Efektywność konsultacji⁴⁴

Efektywność procesu konsultacji wstępnego projektu NPR na lata 2007–2013 będziemy rozpatrywać w kontekście jakości samego dokumentu, celów stawianych przed konsultacjami przez rząd oraz partnerów społecznych. Efektywność konsultacji w odniesieniu do jakości tego dokumentu może być oceniana poprzez wskazanie, w jakim stopniu udało się go ulepszyć w stosunku do wersji pierwotnej, poddanej pod konsultacje.

NPR nie zmienił się w sposób zasadniczy w wyniku konsultacji, „stopień zmian jest umiarkowany, tak naprawdę. On nie spowodował jakichś zasadniczych czy radykalnych zmian, to uwzględnianie tych uwag zgłaszanych na konsultacjach, ale pewne rzeczy, o których wcześniej nie pomyślano, a zwrócono uwagę i to one zostały uwzględnione” (wysoki urzędnik Ministerstwa Gospodarki).

Najważniejszą zmianą jest ograniczenie liczby priorytetów z 10 w projekcie do 6 w wersji ostatecznej, co jest istotne, ponieważ zbyt duża liczba priorytetów była jednym z zarzutów formułowanych pod adresem tego dokumentu. W praktyce nastąpiło po prostu połączenie bliskich sobie tematycznie priorytetów pod wspólnymi nazwami. Jeden priorytet jest nowy: *Dobre rządzenie*. Wykreślono priorytety *Eksport* i *Ochrona rynku*, ale odpowiadające im działania znalazły się w wersji ostatecznej.

Drugą wartą wskazania zmianą jest zmniejszenie liczby kierunków. Z 31 w projekcie do 24 w wersji ostatecznej. W nazwach kierunków zaszły dość znaczne zmiany. Jeśli prześledzić same tylko tytuły kierunków, to można odnotować dużo większy nacisk na kwestie zatrudnienia, aktywności i mobilności, a także edukacji.

Wskazane efekty konsultacji pokazują, że nie sprawdziły się obawy, iż w trakcie procesu opiniowania nastąpi rozszerzanie treści poprzez wprowadzanie zapisów zgodnych z interesami poszczególnych grup, zapewne także dlatego, że „już na samym początku tego procesu to był taki może nie tyle rozmyty, jak ja to mówię, może

⁴⁴ W opracowaniu tego rozdziału brała udział stażystka ISP, Anna Bendo.

nie bardzo po polsku poprawnie, wszystko idealny dokument” (wysoki urzędnik Ministerstwa Gospodarki).

Wciąż jednak, jak wskazuje członek rządu pracujący nad tym dokumentem, „Z punktu widzenia takiej czystości metodologicznej czy takiego modelowego dokumentu, to raczej on powinien być prawdopodobnie bardziej skoncentrowany” (wysoki urzędnik Ministerstwa Gospodarki).

Jeżeli chodzi o podstawowy podział na rozdziały, to oba dokumenty są do siebie bardzo podobne. Jedyna różnica polega na tym, że w ostatecznej wersji pojawia się zupełnie nowy rozdział *Międzynarodowy, przygraniczny i sąsiedzki wymiar NPR*.

Struktura *Wprowadzenia* i rozdziału *Aksjologia, misja, cele i priorytety strategiczne* jest taka sama, treść też w zasadzie się nie zmieniła, poza priorytetami. Rozbudowano rozdział *Tło społeczno-gospodarcze*, dodając kilka podrozdziałów, wszystkie są jednak tylko wprowadzeniem do działań przewidzianych w poszczególnych tematach, już w projekcie. Niektóre kierunki zredukowano do działań pod innymi kierunkami, np. *Poprawa oferty i warunków eksportu, Wzmocnienie mechanizmów rynkowych w gospodarce*. Pojawiły się pewne nowe kierunki: *Wspieranie, rehabilitacja i aktywizacja osób niepełnosprawnych, Budowanie systemu wsparcia dla osób starszych i wymagających opieki, Podnoszenie jakości administracji publicznej*.

Ogólnie można powiedzieć, że w niektórych dziedzinach nastąpiło uszczegółowienie zapisów projektu, w innych zaś, odwrotnie, uogólniono zapisy. Rozbudowane zostały zapisy dotyczące osób niepełnosprawnych (cały nowy kierunek), osób starszych i wymagających opieki (rozszerzenie zapisów). Ponieważ tematy te pojawiały się wśród uwag zgłaszanych przez NGOs, to można uznać, że zmiany są wynikiem procesu konsultacji.

Rozdział *Propozycje zmian instytucjonalnych warunkujących realizację NPR* został powiększony o (bardzo krótki) podrozdział „Dialog obywatelski i partycypacja społeczna”, co można przypisać aktywności środowiska pozarządowego.

Efektywność procesu konsultacji dla rządu można ocenić poprzez jakość realizacji stawianych przed nim celów. Przypomnij-

my, że chodziło o uzyskanie poparcia społecznego, które miało się przełożyć na akceptację i realizację NPR przez kolejny rząd, upublicznienie procesu decyzyjnego, poinformowanie o NPR, zapewnienie identyfikacji ważnych partnerów społecznych z dokumentem, wzrost świadomości wagi myślenia strategicznego.

Czy konsultacje zapewniły przychyłność obecnemu rządowi dla NPR przygotowanego przez ekipę Marka Belki? Odpowiedź jest raczej negatywna. Rząd Kazimierza Marcinkiewicza pracuje nad dokumentem Strategia Rozwoju Kraju (SRK), który ma zastąpić NPR. Jednak wiele treści tego ostatniego zostanie uwzględnionych w SRK.

Brak jednoznacznych deklaracji rządu Marcinkiewicza o akceptacji i chęci realizacji NPRu na lata 2007–2013 może wynikać także z braku jednoznacznego poparcia dla tego dokumentu przez partnerów społecznych. Utożsamiają się z nim bowiem grupy, które zgadzają się z jego treścią. Zgoda ta bynajmniej nie jest jednak powszechna. Wśród najważniejszych partnerów w realizacji NPR – pracowników samorządowych – można usłyszeć, że „sam dokument nie spełnił oczekiwań, jakie w nim pokładałam, bo tak naprawdę w którymś momencie jest to zbiór takich pobożnych życzeń, a poza tym realność pewnych zapisów jest pod dużym znakiem zapytania, po prostu. Dokument nie jest dokumentem tak metodologicznie i koncepcyjnie spójnym, ponieważ ja mogę mówić tylko o poziomie samorządu i z punktu widzenia samorządu. Od początku przez dokument przewija się motyw decentralizacji państwa i upodmiotowienia samorządu, stworzenia samorządom takich warunków, aby mogły realizować swoje zadania, również zadania prorozwojowe i koordynować zadania prorozwojowe w swoim regionie. Tylko że tak naprawdę poza tą deklaracją, w tym dokumencie nie ma ani jednego słowa, które by faktycznie świadczyło o tym, że jest możliwość zrealizowania tego. Owszem są pokazywane instrumenty, którymi można by było do tego doprowadzić, ale nie ma tej konsekwencji” (urzędnik samorządowy).

Cel, jakim było upublicznienie procesu wyznaczania celów rozwojowych na lata 2007–2013, został osiągnięty w tym zakresie, że wskazane przez rząd środowiska zostały poinformowane o fak-

cie przygotowywania NPR i ich przedstawiciele mogli zapoznać się z jego treścią, jeżeli byli zainteresowani. Wydaje się jednak, że NPR jako dokument nie stał się elementem wiedzy potocznej całego społeczeństwa. Stało się tak głównie ze względu na nieznaczny udział mediów, także tych publicznych, w kreowaniu debaty publicznej na ten temat.

Konsultacje miały także cel „informacyjny, przede wszystkim zaś pokazanie, że coś takiego jest, że można o tym dyskutować” (urzędnik Ministerstwa Polityki Społecznej). Adresatami informacji były wyróżnione przez rząd środowiska, nie szeroka publiczność. Jak zauważył jeden z urzędników samorządowych, fakt, iż informacje o konsultacjach znajdowały się głównie na stronach internetowych administracji publicznej, dowodzi, że informowano grupy już poinformowane.

Partnerzy społeczni oceniają konsultacje jako efektywne wtedy, gdy uda się im osiągnąć cele, które przed nimi stawiali. Organizacje, którym zależało na wprowadzeniu konkretnych zapisów do dokumentu, oceniają konsultacje za udane, gdy ich głos uwzględniono.

Są jednak środowiska, które uznają konsultacje za efektywne, ale ich celem nie było faktyczne opiniowanie treści dokumentu, lecz podniesienie rangi sektora. Tak jest w przypadku organizacji pozarządowych, których przedstawiciele uznają, że w wyniku konsultacji „na pewno nastąpił *empowerment*, ale czy to dla samego NPR-u będzie miało jakieś wiekopomne znaczenie – dla sektora na pewno”. Innym celem środowiska NGOs było przygotowanie lokalnych organizacji do korzystania z funduszy europejskich poprzez rozbudzenie zainteresowania tym tematem. Konsultacje NPR zostały potraktowane jako dobra okazja ku temu: „większym walorem był ten walor edukacyjny, dlatego że okazywało się, że dla bardzo wielu organizacji zaproszonych na te spotkania konsultacyjne to był niestety pierwszy kontakt tak naprawdę ze sprawami europejskimi, bo te organizacje nie myślały o korzystaniu ze środków europejskich”.

Podsumowanie

Omówione w niniejszym opracowaniu przykłady dialogu społecznego i obywatelskiego prowadzone w Polsce wskazują na ich stosunkową niską przydatność dla realizowania polityk publicznych. Wydają się być nieefektywnymi instrumentami zarządzania publicznego z punktu widzenia (a) poprawienia efektywności wdrażania polityk publicznych, (b) przyspieszenia procesu legislacyjnego, (c) uzupełnienia tych polityk w toku debaty społecznej o postulaty ważne dla partnerów społecznych. Przykład dialogu obywatelskiego wskazuje wprawdzie na to, że część postulatów partnerów społecznych została wprowadzona do projektu NPR, ale z uwagi na zmianę ekipy rządowej po wyborach wyniki tych negocjacji nie zostały wprowadzone w życie.

Przejawem nieefektywności dialogu społecznego są niewłaściwie zaprojektowane ramy organizacyjne funkcjonowania instytucji dialogu trójstronnego. Wprawdzie mają one solidną podstawę ustawową, ale w niewystarczającym stopniu przeciwdziałają możliwości blokowania rozmów. Nie zapewniają więc takich rozwiązań proceduralnych, które sprzyjałyby podejmowaniu kompromisowych uzgodnień. W przypadku dialogu obywatelskiego instytucje dialogu są niestałe, często podejmowane *ad hoc* przez decydentów do realizacji doraźnych celów, co osłabia możliwości budowania trwałych podstaw dla rozwoju tej formuły dialogu. Brakuje przejrzystych reguł prowadzenia konsultacji, doboru i reprezentatywności partnerów społecznych, wystarczającego zapewnienia jawności dialogu. Dodatkową trudnością z punktu widzenia rozwiązań instytucjonalnych jest dominująca w polskich uwarunkowaniach rola instytucji nieformalnych nad regułami formalnymi i proceduralnymi. Przejawem tego zjawiska jest także silne uzależnienie skuteczności dialogu od kwestii personalnych, w tym zwłaszcza autorytetu i siły

politycznej lidera rządowego odpowiedzialnego za prowadzenie dialogu.

Słabość dialogu trójstronnego wynika także ze słabości wewnętrznej rządu i partnerów społecznych. W przypadku rządu, jest to związane przede wszystkim z brakiem koordynacji między poszczególnymi ministrami. W niektórych przypadkach instytucje trójstronne były sceną rywalizacji między ministrami lub wzajemnego rozgrywania wpływów wśród partnerów społecznych przeciwko innym przedstawicielom rządu. Szczególnym wymiarem słabości rządu jest występowanie *kompleksu powiązań branżowych* (Grosse 2006a), oznaczających zespolenie interesów między działaczami związkowymi, przedstawicielami pracodawców lub zarządców przedsiębiorstw państwowych, politykami i urzędnikami ściśle powiązanych z interesami danych branż. W przypadku tradycyjnie silnych sektorów, np. związanych z przemysłem ciężkim, takie kompleksy interesów potrafiły blokować zarówno politykę całego rządu, jak również możliwość porozumienia na forum instytucji trójstronnej. Zwłaszcza wtedy, kiedy ustalenia trójstronne naruszały dotychczasowe przywileje danej branży.

W przypadku partnerów społecznych notowany jest niski poziom ich społecznej reprezentatywności. Liczba członków związków zawodowych, zarówno w Polsce, jak również w większości innych krajów UE, od lat systematycznie spada (*Industrial Relation in Europe...*, 2004: 19). O słabości organizacji społecznych decyduje również brak wystarczających środków finansowych lub pomocy eksperckiej, niedostateczne doświadczenie działaczy. Istotnym czynnikiem wpływającym na słabość omawianych organizacji jest ich wewnętrzne rozbitcie, rywalizacja o członków lub wpływy polityczne oraz brak skłonności do prezentowania wspólnego stanowiska ponad podziałami.

Słabość instytucji dialogu powoduje także uruchomienie mechanizmu *błędneho koła osłabiania dialogu społecznego* (Grosse 2006a). Zamiast poszukiwania rozwiązań korygujących i wzmacniających te instytucje decydenci starają się omijać te instytucje, poszukując porozumienia z partnerami społecznymi poza instytucjami trójstronnymi lub kreując inne areny dialogu, bardziej funk-

cyjonalne z punktu widzenia interesów decydentów. Jak pokazało badanie dotyczące dialogu społecznego, jedyne porozumienie między partnerami społecznymi i rządem w ostatnich latach, prowadzące do zmian ustawowych w parlamencie, było zawarte poza strukturami Komisji Trójstronnej (porozumienie z roku 2002 w sprawie kodeksu pracy). Jednocześnie w sytuacji, kiedy przedstawiciele rządu uznali, że Komisja nie spełnia ich oczekiwań, odwołano się do zupełnie nowych i doraźnych mechanizmów dialogu obywatelskiego. Opisywane działania sprzyjają marginalizacji instytucji trójstronnych, okresowemu „zawieszaniu” aktywności tych instytucji, a także ograniczeniu ich funkcjonowania do czynności rutynowych, bez realnego wpływu na decyzje systemowe.

Podstawową funkcją dialogu społecznego i obywatelskiego w polskich warunkach jest przede wszystkim pogłębianie legitymizacji społecznej. Przykładem jest możliwość zaprezentowania opinii publicznej stanowiska wyrażanego w trakcie negocjacji społecznych, a więc wykorzystywanie dialogu społecznego do poprawienia wizerunku społecznego lub zwiększania liczby członków przez organizacje społeczne. W przypadku strony rządowej negocjacje mają często skrywane cele polityczne (np. związane ze zbliżającą się kampanią wyborczą) lub kompensują słabości rządu. Wśród tych słabości wymienić warto przede wszystkim słabość zaplecza parlamentarnego potrzebnego do forsowania projektów rządowych lub rozbitcie polityczne w łonie rządu. Wsparcie uczestników dialogu społecznego może więc ułatwić proces legislacyjny w parlamencie w warunkach słabnącego zaplecza politycznego lub ułatwić prze-forsowanie określonego pomysłu politycznego w skonfliktowanym rządzie. Funkcja legitymizacyjna ma odniesienie przede wszystkim do aktorów uczestniczących w dialogu, w mniejszym stopniu do aktów prawnych lub dokumentów związanych z odpowiednimi politykami publicznymi. Jest to związane z wyżej wspomnianą nieefektywnością dialogu przy realizowaniu polityk publicznych. Przykładem tego zjawiska była nieudana próba legitymizowania projektu NPR (2007–2013), aby po przewidywanej zmianie ekipy rządowej można było przystąpić do wprowadzenia w życie tego dokumentu.

Socjalistyczna tradycja dialogu

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej istnieje zupełnie odmienna niż na zachodzie kontynentu tradycja państwa, kultura organizacyjna administracji i kultura polityczna⁴⁵. Jest ona powiązana z brakiem demokracji w okresie państwa socjalistycznego (w latach 1945–1989) i silną dominacją polityczną ZSRR nad krajami tego regionu. W rezultacie struktury państwa funkcjonowały w ramach silnie scentralizowanego modelu, którego ważną cechą była kontrola partii komunistycznej nad administracją i przeniesienie do niej reguł zarządzania charakterystycznych dla instytucji wojskowych⁴⁶. Specyfika „dialogu społecznego” (o ile można w ogóle mówić o takiej formule zarządzania publicznego w tym ustroju politycznym) polegała na ograniczeniu niezależnej od państwa aktywności społeczeństwa i instrumentalnym podporządkowaniu dialogu celom politycznym i ideologicznym państwa komunistycznego.

Analizując cechy instytucji „dialogu społecznego” w okresie realnego socjalizmu, można wymienić następujące elementy charakterystyczne:

- Ogólna słabość instytucji dialogu. Zgodnie z szerszą tradycją państwa socjalistycznego dialog opierał się na arbitralnych decyzjach politycznych, a nie na normach prawnych czy trwałych rozwiązaniach instytucjonalnych. Było to związane ze stosunkowo niskim autorytetem procedur i słabością instytucji formalnych w porównaniu ze znaczeniem arbitralnych decyzji politycznych i autorytetu personalnego decydentów⁴⁷. W sytuacji słabości instytucji skuteczność działań politycznych w dużym stopniu opiera się na cechach osobistych lidera organizacji i jego pozycji politycznej w układzie władzy. W przypadku słabego lidera – rola danej struktury administracyjnej ulegała najczęściej marginalizacji.

⁴⁵ Por. definicje kultury politycznej: Sztompka (2002); zastosowanie tego terminu w naukach społecznych: Markiewicz (1976), analiza kultury administracyjnej w Polsce oraz jej uwarunkowań historycznych: Grosse (2001).

⁴⁶ W tym miejscu można również odnieść się do kategorii instytucji totalnych, por. Goffman (1975).

⁴⁷ Por. na temat kultury politycznej w Polsce: Staniszkis 2005: 75.

- Dialog służył legitymizacji autorytarnej władzy, ale nie wpływał na korektę odgórnie podejmowanych decyzji. Był więc służebny i instrumentalny wobec decyzji podejmowanych przez kierownictwo polityczne. Wiązało się to z silnym propagandowym charakterem konsultacji społecznych, które szeroko przedstawiane w mediach państwowych miały przekonywać społeczeństwo do decyzji władz państwowych.
- Ponadto, „dialog społeczny” miał silnie ideologiczny i polityczny charakter. Odwoływał się raczej do ideologii państwa socjalistycznego niż do rzeczywistości społecznej i związanych z nią realnych problemów. Wzmacniał podstawy ideowe ówczesnego systemu, odwołując się m.in. do doktryny nadrzędnej roli klasy robotniczej.
- „Dialog społeczny”, podobnie jak cały system władzy był silnie scentralizowany, co oznacza, że był przede wszystkim prowadzony na szczeblu centralnym. Jeśli już był realizowany „w terenie” to pod silną kontrolą centralnych organów państwa (w tym służb policyjnych). Jednocześnie silną pozycję w dialogu z władzą miały struktury branżowe, zwłaszcza najbardziej wpływowe centrale związkowe. W przypadku Polski były to centrale przemysłu ciężkiego (górnicy, hutnicy itp.).
- „Dialog społeczny” miał charakter elitarny i oligarchiczny⁴⁸. Był zawężony do grupy lojalnych wobec władzy politycznej organizacji i działaczy społecznych, którzy tworzyli nomenklaturę dawnego systemu, a więc elitarną grupę zainteresowaną podtrzymaniem ustroju socjalistycznego. Nie obejmował działaczy z organizacji nieautoryzowanych przez państwo, np. opozycyjnych, religijnych lub innych grup społecznych złożonych ze „zwykłych obywateli”. W przypadku Polski wyjątkiem były rozmowy prowadzone z działaczami opozycyjnego związku zawodowego „Solidarność” w latach 1980–1981 oraz przed zmianą ustroju (tzw. rozmowy okrągłego stołu).

⁴⁸ Oligarchizacja organizacji społecznych jest rozumiana w odniesieniu do teorii R. Michels’a, por. Lipset 1968.

Jaki jest wpływ kultury na efektywność dialogu społecznego?

Na efektywność instytucji trójstronnych w ogromnym stopniu wpływa kultura i tradycja prowadzenia dialogu społecznego. W przypadku krajów z naszej części Europy podstawową trudnością w rozwoju omawianej formy zarządzania publicznego jest tradycja administracyjna wywodząca się z okresu państwa socjalistycznego⁴⁹. Jest ona związana z niechęcią urzędników do konsultacji społecznych, brakiem transparentności administracji oraz skłonnością do instrumentalnego traktowania organizacji społecznych, głównie jako narzędzia upowszechniającego lub wzmacniającego poparcie społeczne dla polityki rządu. Upolitycznienie urzędników wzmacnia te tendencje. Jest to związane z upartyjnieniem dialogu społecznego, co niewątpliwie utrudnia możliwości zawierania porozumień. Istotną cechą sytuacji w Polsce jest występowanie *kompleksów powiązań branżowych*, a także silna pozycja związków branżowych w dialogu społecznym.

Przeszkodą w efektywnym działaniu instytucji trójstronnych jest upowszechnienie kultury protestu i negacji propozycji rządowych oraz niechęć do zawierania jakiegokolwiek kompromisu. Zespół tych zjawisk można określić mianem *kultury dialogu negatywnego* (Grosse 2006a). Jest ona związana z przekonaniem, że ustępstwa prowadzące do zawarcia porozumienia są oznaką słabości lub sprzeniewierzenia wobec interesów organizacyjnych. Natomiast siła jest powiązana z nieustępliwością, postawą roszczeniową i spektakularnym protestem społecznym, przed którym kapitulują decydenci rządowi. Kultura dialogu negatywnego wzmacnia wzajemną rywalizację partnerów społecznych o uznanie społeczne i członków organizacji. Upublicznienie dialogu społecznego w tych warunkach kulturowych dodatkowo ogranicza możliwości zawierania porozumień, sprzyja bowiem artykulacji odmienności stanowisk. Właśnie dlatego działacze społeczni dążą do ograniczania jawności tej metody zarządzania.

⁴⁹ Szerzej na temat doświadczeń dialogu społecznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: Mailand, Due 2006; Grosse 2006; 2006a.

Opisana kultura jest wzmocniana przez utrwaloną przynajmniej od XVIII wieku tradycję protestu wobec wrogiego i obcego państwa. Warto przypomnieć, że w Polsce istnieje tradycja budowania społeczeństwa obywatelskiego nie w symbiozie i kooperacji z administracją, ale w opozycji do państwa (Linz, Stepan 1996). Jest to związane z bardzo niskim poziomem społecznego zaufania do instytucji demokratycznych i polityków. W badaniach Eurobarometru aż 84% Polaków nie ma zaufania do rządu, 88% nie ufa parlamentowi i 91% nie ma zaufania do partii politycznych⁵⁰. Dodatkowo występuje zjawisko alienacji społecznej wobec spraw publicznych i wycofywania się do sfery prywatnej⁵¹. Rezultatem opisywanych zjawisk jest m.in.: (1) brak szacunku dla reguł państwa prawa, (2) rozwój kultury negatywnego dialogu, (3) słabość mechanizmów społecznej kontroli nad państwem i jego politykami. Podsumowując, można stwierdzić, że kultura polityczna w Polsce sprzyja skłonności do zastępowania aktywności społecznej przez władze publiczne. Zwiększa również prawdopodobieństwo występowania zjawisk patologicznych w administracji. Dotychczasowe rozważania można odnieść także do pojęcia kapitał społeczny (Coleman 1988: 595-520), definiowanego jako zasoby określonej grupy społecznej pozwalające na współpracę społeczną. W przypadku Polski taka kooperacja jest podejmowana raczej przeciwko państwu i jego przedstawicielom aniżeli we współpracy z nimi. Ponadto, jest to kapitał społeczny wykorzystywany raczej do opozycji wobec wysuwanych propozycji, a nie w celu budowania konsensusu i porozumienia zadawalającego wszystkie strony.

⁵⁰ Por. Eurobarometr 63. *Public Opinion in the European Union*, Standard Eurobarometr, European Commission, September 2005, s. 21, 24, tabele: QA7.2, QA7.3, QA7.4. Porównaj także inne badania międzynarodowe na podobny temat: *Zaufanie do rządu, przedsiębiorstw, ONZ i organizacji pozarządowych w 20 krajach świata*, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Warszawa styczeń 2006; *Zaufanie do instytucji publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, CBOS, Warszawa, październik 2004.

⁵¹ Por. E. Wnuk-Lipiński (2005): *Społeczeństwo obywatelskie i kultura polityczna nowej Polski*, maszynopis przygotowany na konferencję poświęconą stosunkom polsko-austriackim, Vienna- Haindorf, październik 2005.

Szczególne znaczenie kultury politycznej

Istotnym problemem w Polsce jest silne upolitycznienie dialogu społecznego i obywatelskiego. Możemy tutaj obserwować przynajmniej dwa rodzaje zjawisk. Pierwszym jest upartyjnienie dialogu społecznego, tj. przeniesienie rywalizacji parlamentarnej i wyborczej na grunt instytucji trójstronnych. Towarzyszy temu silna afiliacja polityczna organizacji społecznych. Takie zjawisko było widoczne w pracach polskiej Komisji Trójstronnej, kiedy organizacje związkowe silnie identyfikowały się z partiami rządowymi lub opozycyjnymi. Powstałe w wyniku tego konflikty były rujnujące dla możliwości prowadzenia konstruktywnych negocjacji⁵². Drugim zjawiskiem jest próba doraźnego i instrumentalnego wykorzystania instytucji dialogu społecznego przez ugrupowania polityczne lub członków rządu. Przykładem tej formy upolitycznienia mogą być próby wykorzystywania konsultacji społecznych nad projektem NPR do poprawienia wizerunku rządu lub polityków przed zbliżającymi się wyborami.

W Polsce, podobnie jak to ma miejsce w innych krajach naszego regionu (Grosse 2006a) występuje zasadnicza dominacja czynnika politycznego nad dialogiem społecznym. Przykładem tego zjawiska jest możliwość upolitycznienia dialogu społecznego nawet w sprawach, które wydają się odległe od głównego nurtu sporu politycznego. Wyrazem tej tendencji jest również skłonność działaczy społecznych do poszukiwania nieformalnego wpływu na decydentów rządowych. Uczestnictwo w pracach Komisji Trójstronnej jest okazją do nawiązywania tego typu kontaktów i wywierania wpływu na polityków. Sympatie partyjne i kontakty z politykami stanowią w tych warunkach *dźwignię polityczną* dla skuteczniejszej realizacji interesów danej organizacji, niejednokrotnie z pominięciem dyskusji na forum instytucji trójstronnej. W obu badaniach stwierdzono wyższy poziom autoryzacji społecznej wyrażanej w wyborach powszechnych nad legitymizacją społeczną udzielaną przez konsultacje społeczne. Właśnie dlatego wyniki konsultacji

⁵² Por. Gardawski 2004. Na ten temat również: Frieske 1999.

społecznych mogą stosunkowo łatwo zostać przekreślone na skutek zmiany rządu po wyborach.

Wpływ integracji europejskiej i transformacji ustrojowej

Dialog społeczny na poziomie Unii Europejskiej, pomimo podstaw traktatowych, cechuje stosunkowo słaba instytucjonalizacja⁵³. Jest to instrument praktycznie mało efektywny, tj. w niewielkim zakresie pomaga decydentom rozstrzygnąć dylematy polityk publicznych między konkurencyjnymi interesami społecznymi. Dodatkowo, są to obszary spraw będące w zasadniczym stopniu w zakresie kompetencyjnym rządów narodowych. Na poziomie narodowym panuje natomiast duża różnorodność standardów dotyczących dialogu społecznego i różne formy organizacyjne tego dialogu.

Słabość unijnego dialogu społecznego powoduje, że wpływ integracji europejskiej na rozwój instytucji trójstronnych w nowych krajach członkowskich jest umiarkowany. Nie jest związany z obowiązkiem przyjęcia prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*) w odniesieniu do kształtu organizacyjnego instytucji dialogu społecznego. Europeizacja administracji wywiera wpływ na przyjmowanie określonych zasad funkcjonowania, które można określić „miękkimi” metodami zarządzania (tj. nie związanymi z europejskim prawem i wprowadzanymi w sposób dobrowolny). W ten sposób integracja europejska wpływała na wprowadzane instytucji trójstronnych i zwyczaju konsultacji polityk państwa z partnerami społecznymi jako standardu obowiązującego w Unii Europejskiej.

Jednocześnie stosowanie omawianego standardu w praktyce społecznej było bardzo niekonsekwentne. Z jednej strony, „miękkie” oddziaływanie integracji europejskiej sprzyjało wprowadzaniu i wzmacnianiu instytucji trójstronnych. Z drugiej, częste przypadki omijania tych instytucji przez władze publiczne w obowiązku konsultacji odnosiło się wprost do ustawodawstwa wprowadzającego regulacje unijne. Było to uzasadnione potrzebą pośpiesznego procedowania nad wdrożeniem dorobku prawa unijnego przed akcesją. Miało również uchronić rząd przed przedłużającą się deba-

⁵³ Szerzej na ten temat w: Grosse 2006.

tą społeczną, a także możliwością zgłaszania propozycji ze strony partnerów społecznych zmieniających treść tych regulacji. Warto więc zauważyć, że *asymetria negocjacji członkowskich*⁵⁴ między Unią Europejską a tymi krajami, której wynikiem było jednostronne dostosowanie do unijnych regulacji, utrudniało debatę społeczną z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, import unijnego prawa zasadniczo nie przewidywał możliwości dostosowania nowych instytucji do uwarunkowań społecznych nowych krajów członkowskich. Po drugie, gigantyczny rozmiar tego transferu w stosunkowo krótkim okresie czasu praktycznie wykluczał inicjowanie konsultacji społecznych. Nic więc dziwnego, że implementacja tych metod w warunkach silnej tradycji socjalistycznej przyniosła stosunkowo słabą instytucjonalizację dialogu społecznego i obywatelskiego.

Dialog społeczny podlega również specyficznym procesom wynikającym z transformacji systemowej. Z jednej strony, dialog władzy z ugrupowaniami opozycyjnymi w Polsce był istotnym mechanizmem umożliwiającym zainicjowanie transformacji. Z uwagi na przejście do ustroju demokratycznego konsultacje społeczne są wprowadzane stosunkowo szeroko, jako metoda pracy administracji publicznej. Wiąże się to nie tylko z wpływem wzorców europejskich, ale również Banku Światowego⁵⁵ i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju⁵⁶. Z drugiej strony, specyfika transformacyjna utrudnia efektywne prowadzenie dialogu. Jest to związane z wielostronnością wprowadzanych reform, sprzecznością niektórych celów reformatorów, szybkim tempem i potrzebą efektywnego wprowadzania zmian. Właśnie dlatego konsultacje społeczne w Polsce były traktowane instrumentalnie wobec nadrzędnych celów administracji państwowej i bez odpowiednie-

⁵⁴ Por. na temat asymetryczności pozycji i warunków negocjacyjnych między nowymi krajami członkowskimi a UE m.in.: Wiener 2003; Schimmelfennig, Sedelmeier 2002; Scott; Moravcsik 1993.

⁵⁵ Wśród najważniejszych pozycji Banku Światowego dotyczących zarządzania sektorem publicznym warto wymienić: World Bank 1991; 1997; 2000.

⁵⁶ Por. wybrane propozycje Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju dotyczące poprawy zarządzania w sferze publicznej: OECD 1995; 2001; 998b; 1999.

go uwzględnienia opinii partnerów społecznych (Gąciarz, Pańków 2001, 32-33).

Dla decydentów państwowych prowadzenie dialogu społecznego i obywatelskiego w okresie transformacji systemowej jest związane z kwestią wyboru między demokratyzacją (uspołecznieniem), a efektywnością polityk publicznych⁵⁷. Sprowadza się głównie do tego, czy trudne społecznie reformy należy realizować w sposób dyskrecjonalny, ale skuteczny, czy też konsultować je społecznie i narażać się na ryzyko spowolnienia procesu decyzyjnego, utrudnienia podejmowania decyzji niepopularnych lub trudności podjęcia decyzji z uwagi na sprzeczności interesów między partnerami społecznymi. Rozpoczęcie konsultacji, zwłaszcza w drażliwych społecznie kwestiach, wiązało się z ryzykiem spowolnienia procesów legislacyjnych lub poważną zmianą propozycji rządowych. Dodatkowo, w sytuacji ostrej konfrontacji między propozycjami administracji a stanowiskiem partnerów społecznych mogło to prowadzić do zablokowania polityki rządu. Wiązało się także z możliwością osłabienia jego autorytetu społecznego, szczególnie w przypadku forsowania rozwiązań oprotestowanych przez partnerów społecznych i nagłośnienia konfliktu w mediach.

Podsumowanie wyników badań empirycznych: od czego zależy jakość dialogu?

Spróbujmy podsumować dotychczasowe rozważania i odpowiedzieć na zasadnicze pytanie: jakie są przyczyny słabości dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce? Na początku zwróćmy uwagę na dwa zasadnicze czynniki – reformy rynkowe towarzyszące transformacji i reformy powiązane z integracją europejską. Zmiana ustrojowa wymaga podejmowania szybkich, wielostronnych i bolesnych społecznie reform. Jednocześnie jest powiązana z ciągiem rozlicznych reform, które liberalizują gospodarkę i osłabiają przywileje pracownicze, co utrudnia negocjacje społeczne,

⁵⁷ O dylemacie wyboru między skutecznością i popularnością polityk i instytucji politycznych pisał wielu autorów. Na ten temat szerzej m.in.: Dahl 1994; Barry 1991: 24-60; Beitz 1989.

zwłaszcza aprobatę dla takich zmian ze strony przedstawicieli organizacji pracowniczych. Natomiast integracja europejska pociąga za sobą konieczność przyjmowania w krótkim okresie czasu rozległego zakresu prawa europejskiego, zasadniczo bez możliwości zmiany tego prawa w odniesieniu do krajowych uwarunkowań społecznych. Dlatego też bardziej funkcjonalne dla zachowania spójności systemowej oraz celów transformacji ustrojowej i integracji europejskiej było osłabianie dialogu społecznego i jego instrumentalne wykorzystywanie przez polityków.

W sytuacji panującej w nowych krajach członkowskich UE instytucje dialogu społecznego są więc słabe, a europeizacja dialogu społecznego powierzchowna. Transfer tych instytucji jest słabo dostosowany do uwarunkowań nowych krajów członkowskich. W ograniczonym stopniu skupia się na praktycznej użyteczności nowych instytucji i metod zarządzania dla poprawy efektywności realizowania polityk publicznych. Warto zauważyć, że jest to związane nie tylko ze specyfiką transformacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej, ale również słabością i zróżnicowaniem wewnętrznym wzorców dotyczących dialogu społecznego płynących z zachodu kontynentu. Dodatkowo widoczna była niekonsekwencja, a nawet sprzeczność zastosowania metod zarządzania transferowanych z Unii Europejskiej do badanych krajów. Chodzi zwłaszcza o sprzeczność między „twardymi” metodami zarządzania, związanymi z jednostronnym transferem regulacji prawnych a wprowadzaniem „miękkich” metod zarządzania, odnoszących się m.in. do dialogu społecznego. Import unijnego prawa zasadniczo nie przewidywał możliwości dostosowania nowych instytucji do uwarunkowań społecznych nowych krajów członkowskich, co sprawiło, że dialog społeczny był bezcelowy. Ponadto, gigantyczny rozmiar tego transferu w stosunkowo krótkim okresie praktycznie wykluczał inicjowanie konsultacji społecznych.

Odpowiadając na pytanie dotyczące przyczyn słabej jakości dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce, należy wymienić jeszcze inne czynniki. Przede wszystkim *kulturę polityczną i administracyjną* funkcjonującą w tych krajach. Odpowiada ona za wysoki poziom upolitycznienia dialogu społecznego, a także oparcie dia-

logu na personaliach, a nie na stabilnych i formalnych instytucjach. Myśląc o zjawiskach kulturowych, należy również wspomnieć o syndromie cech związanych z tendencją do *dialogu negatywnego* i kapitale społecznym wykorzystywanym głównie w celach społecznego protestu, a nie szukania kompromisu zadowalającego wszystkie strony. Ściśle powiązana z czynnikami kulturowymi jest kwestia niewłaściwie zaprojektowanych instytucji organizujących funkcjonowanie dialogu społecznego. Jest to powiązane z brakiem instytucji ułatwiających możliwości szukania kompromisu. Istniejące procedury ułatwiają blokowanie rozmów i partykularne wykorzystywanie negocjacji społecznych.

Bibliografia

- Avdagic, Sabina (2004), *State-Labor Relations in East-Central Europe: Explaining Variations in Union Effectiveness*, „Socio-Economic Review”, 2 (3).
- Barry, B. (1991), *Is Democracy Special? Democracy and Power*, Oxford, Oxford University Press.
- Beitz, Ch. R. (1989), *Political Equality*, Princeton, N.J., Princeton University Press
- Boerzel Tanja, S. Guttenbrunner, S. Seper (2004), *Conceptualizing New Modes of Governance in EU Enlargement*, www.eu-newgov.org
- Bourdieu, Pierre (1986), *Forms of Capital*, w: John G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood Press.
- CBOS (1999), *Opinie o związkach zawodowych, 1999*, Warszawa, Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2003), *Związki zawodowe: liczebność, skład, postawy, 2003*, Warszawa, Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2005a), *Przestrzeganie praw pracowniczych i „szara strefa w zatrudnieniu”. Związki zawodowe w zakładach pracy, 2005*, Warszawa, Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2005b), *Przestrzeganie praw pracowniczych w zakładach pracy i skuteczność związków zawodowych w ich egzekwowaniu, 2005*, Warszawa, Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Cichomski, Bogdan oraz W. Kozek, P. Morawski i W. Morawski (2001), *Sprawiedliwość społeczna. Polska lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa, Scholar.
- Coleman, J.S. (1988) – „*The American Journal of Sociology*”, 94, Supplement: *Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*.

- Conceptualizing New Modes of Governance in EU Enlargement (2005), www.eu-newgov.org
- Dahl, R. A. (1994), A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, „Political Science Quarterly”, 109(1).
- Długosz, Dagmir (2005a), System dialogu społecznego w latach 2001 – 2003. Analiza uczestnika. Część I, „Polityka społeczna”, 4.
- Długosz, Dagmir (2005a), System dialogu społecznego w latach 2001 – 2003. Analiza uczestnika. Część II, „Polityka Społeczna”, 5-6.
- Eurobarometr 63. Public Opinion in the European Union*, Standard Eurobarometr (2005), European Commission, wrzesień.
- European Commission (2001), European Governance. A White Paper, Commission of The European Communities, Brussels, 25.7.2001. COM(2001) 428 final.
- Fałkowski Mateusz (2005), *Tripartite Commission, Effectiveness, Legitimacy and Pathologies of Weak States: Case Study Report Poland*, www.eu-newgov.org
- Frieske, Kazimierz (1999), Dialog społeczny: zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Frieske, Kazimierz (2003), *Zasady Dialogu Społecznego*, „Polityka Społeczna”, 5.
- Frieske, Kazimierz i Lucyna Machol-Zajda (1999), *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego*, w: K. Frieske (red.), *Dialog społeczny*, Warszawa, IPSS.
- Gardawski, Juliusz (2003), *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*, Warszawa, Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Gardawski, Juliusz (2004), *Evolution of Social Dialogue in Poland*, The Industrial Relations Research Association, Proceedings of the 56th Annual Meeting, San Diego, <http://www.press.uillinois.edu/journals/irra/proceedings2004/10/gardawski.html>
- Gardawski, Juliusz (2004a), *Między negocjacjami a dialogiem społecznym*, w: P. Żuk (red.), *Demokracja spektaklu?*, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa.
- Gąciarz, Barbara i Włodzimierz Pańków (2001), *Dialog społeczny po polsku. Fikcja czy szansa?*, Warszawa, ISP.

- Goffman, E. (1975), *Charakterystyka instytucji totalnych*, w: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, Warszawa.
- Grosse, Tomasz Grzegorz (2001), *Służba cywilna w Polsce u progu XXI wieku*, „Studia Polityczne”, 12.
- Grosse, Tomasz Grzegorz (2004), *Inception Report: Democratisation, Capture of the State and New Forms of Governance*, www.eu-newgov.org
- Grosse, Tomasz Grzegorz (2005), *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Studia Polityczne”, 17.
- Grosse, Tomasz Grzegorz (2006a), *New Modes of Governance in New Member Countries*, www.eu-newgov.org
- Grosse, Tomasz Grzegorz (2006b), *Dialog społeczny w Europie*, „Służba Cywilna”, 13.
- Grosse, Tomasz Grzegorz (2006c), *Wschodnioeuropejska jakość dialogu*, „Dialog”, 2 (11).
- Hausner, Jerzy (1995), *Imperative vs. Interactive Strategy of Systemic Change in Central and Eastern Europe*, „Review of International Political Economy”, 2, 2.
- Hausner, Jerzy (2005), *Jak podjąć wyzwanie*, *Rzeczpospolita*, 21 marca.
- Hausner, Jerzy (1998), *The State and the Post-Socialist Economic Transformation. Emergo*, „Journal of Transforming Economies and Societies”, 5, 4.
- Héritier, Adriene (2002), *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?* w: A. Héritier (red.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Industrial Relation in Europe 2004*, European Commission, Brussels 2004.
- Kodeks pracy w poczekalni*, „Rzeczpospolita”, 18 maja 2002.
- Komunikat po posiedzeniu Rady Ministrów z dnia 06.09.2005*, http://www.kprm.gov.pl/1937_14549.htm.
- Kozek, Wiesława (2000), *Destruktorzy. Obraz związków zawodowych w tygodnikach politycznych w Polsce*, Kongres PTS, Rzeszów, 20-23 września 2000.

- Linz, J. A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S.M. (1968), *Robert Michels And the „Iron Law of Oligarchy”*, w: *Revolution and Counterrevolution: Change and Persistence in Social Structures*, New York, Basic Books.
- Mailand Mikkel, Due Jesper (2006), *Social Dialogue in Central and Eastern Europe: Present State and Future Development*, „European Journal of Industrial Relations”, 10, 2.
- Markiewicz, W. (1976), *Kultura polityczna, jako przedmiot badań naukowych*, „Kultura i Społeczeństwo”, 4.
- Meardi, Guglielmo (2004), *Social Pacts on the Road to EMU: A Comparison of the Italian and Polish Experiences*, <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds/russia/Intas/eid-lse.doc>.
- Moravcsik, A. (1993), *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies”, 31, 4.
- Nasza wizja Polski w procesie przygotowania Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, Stanowisko pozarządowych organizacji ekologicznych* (2005), Warszawa.
- Niklewicz Konrad (2005), *Początek debaty o Narodowym Planie Rozwoju. Wielki plan bogacenia się kraju i jego obywateli*, „Gazeta Wyborcza”, 21 stycznia.
- Niklewicz Konrad (2005a), *Przedsiębiorcy o Narodowym Planie Rozwoju*, „Gazeta Wyborcza”, 3 lutego.
- Protokół ustaleń stanowiących wynik dialogu [...] w okresie 27 II–21 XII 2001 r.* (2001), „Kronika Związkowa”, 13(294).
- Rada Ministrów (2005), *Raport z wykonania „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Warszawa, Rada Ministrów RP.
- Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004 „W trosce o pracę”* (2005), Warszawa, UNDP.
- Raport z Konsultacji Społecznych Wstępnego Projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013* (2005), www.npr.gov.pl

- Raport z wykonania „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”* (2005), Warszawa, Rada Ministrów RP.
- Risse Thomas (2004), *Global Governance and Communicative Action*, „Government and Opposition”, 39 (2)
- Schimmelfennig, F., U. Sedelmeier (2002): *Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research*, „Journal of European Public Policy”, 9, 4, sierpień.
- Scott, A. (2004), *The Political Economy of Enlargement*, w: F. Cameron (red.), *The Future of Europe. Integration and enlargement*, London–New York, Routledge.
- Staniszkis, Jadwiga (2005), *Szansę Polski. Nasze możliwości rozwoju w obecnym świecie*, rozmowa Andrzeja Zybaly, Warszawa, Wydawnictwo Rectus.
- Sztompka, P. (2002), *Socjologia*, Kraków, Wydawnictwo Znak.
- The Scientific Objectives of the NEWGOV Project. A Revised Framework* (wrzesień 2005), www.eu-newgov.org
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju*; DzU z dnia 24 maja 2004 r., www.npr.gov.pl
- Wiener, A. (2003), *Finality vs. Enlargement: Constitutive Practices and Opposing Rationales in the Reconstruction of Europe*, w: J. H. H. Weiler, M. Wind (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wnuk-Lipiński, Edmund (2005), *Spoleczeństwo obywatelskie i kultura polityczna nowej Polski*, maszynopis przygotowany na konferencję poświęconą stosunkom polsko-austriackim, Vienna- Haindorf, październik.
- World Bank (1991), *The Reform of Public Sector Management. Lessons from Experience*, Washington, DC., The World Bank.
- World Bank (1997), *The State in a Changing World*, World Development Report 1997, Oxford, Oxford University Press.
- Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007 – 2013* (2005), www.npr.gov.pl
- Zasady dialogu społecznego* (2002), Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2003 r.* (2004), Warszawa, GUS.

Załączniki

Załącznik 1

Organizacje związkowe i pracodawców w Polsce

Związki zawodowe

Związki zawodowe pozostają wciąż najsilniejszymi organizacjami społecznymi w Polsce, jednak systematycznie tracą swą bazę członkowską. Na początku lat dziewięćdziesiątych należało do nich 19% dorosłych Polaków (40% uzwiązkowienia) (Cichomski 2001), u schyłku dekady – 11% obywateli (20% uzwiązkowienia). W 2002 roku współczynnik unionizacji spadł do 18% (7,5% dorosłych obywateli). Pod koniec 2004 roku w ponad połowie zakładów pracy nie było związków zawodowych (CBOS 2003; 2005a).

Tabela 1. Przynależność do związków zawodowych (1993-2003)

Centrala związkowa	Liczebność (dane związków)			Dynamika (1993-2003)
	1993	1998	2003	
OPZZ	4 500 000	2 000 000	800 000	-82,2%
NSZZ „Solidarność”	2 000 000	1 200 000	780 000	-61,0%
Forum Związków Zawodowych	–	–	320 000	–
Razem	6 500 000	3 200 000	1 900 000	-70,8%

Źródło: EIRO (2004). Uwaga: dane z lat dziewięćdziesiątych podawane przez związki różniły się znacząco *in plus* od danych będących wynikiem szacunków (szczególnie dotyczyło to OPZZ).

Organizacje pracodawców

Z danych dostarczonych przez same organizacje wynika, że zrzeszają one przedsiębiorstwa łącznie zatrudniające ok. 3,4 mln pracowników. W 2004 roku stanowiło to 27% ogółu pracujących (12,7 mln) i 37% ogółu zatrudnionych na podstawie stosunku pracy (9,3 mln). Oceniając siłę organizacji pracodawców w Polsce przez pryzmat poziomu zatrudnienia, należy jednak pamiętać, że przepisy nie zabraniają przedsiębiorstwom należeć do więcej niż jednej organizacji. Liczba pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach członkowskich związków pracodawców w rzeczywistości jest więc zapewne niższa od podanej niżej⁵⁸.

⁵⁸ Zjawisko to może zaniknąć na skutek poprawki do ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, która nie dopuszcza wliczania do łącznego stanu zatrudnienia reprezentatywnej organizacji pracodawców pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach należących do innej organizacji o tym statusie.

Tabela 2. Przynależność do organizacji pracodawców (2000-2004)

Organizacja	Liczba członków organizacji 2000	Liczba pracowników zatrudnionych przez członków 2000	Liczba członków organizacji 2004	Liczba pracowników zatrudnionych przez członków 2004	Uwagi
Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP)	63	1 700 000	53	Ok. 2 000 000	
PKPP „Lewiatan”	26	300 000	54	Ok. 500 000	
Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP)	Bezpośrednio: 27 izb rzemieślniczych + 1 spółdzielnia; Poprzez izby: 485 cechów i 220 spółdzielni	376 288	Bezpośrednio: 27 izb rzemieślniczych + 1 spółdzielnia; poprzez izby: 481 cechów + 190 spółdzielni	Ok. 300 000	Brak dokładnych danych. Weryfikacja stanu zatrudnienia koniec 2005
Business Centre Club (BCC)		–	714 przedsiębiorstw	Ok. 600 000	Nie wszyscy członkowie należą do BCC - Związku Pracodawców (BCC-ZP)

Źródło: *Social Dialogue Capacity Building – national report for Poland (2005)*. Dane pochodzą od organizacji.