

Dialog społeczny





Dialog społeczny

Najnowsze dyskusje i koncepcje

pod redakcją Rafała Towalskiego

CENTRUM PARTNERSTWA SPOŁECZNEGO DIALOG
WARSZAWA 2007

© Copyright by Centrum Partnerstwa Społecznego DIALOG,
Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007

Redakcja naukowa:
Rafał Towalski

Opracowanie redakcyjne i korekta:
Mariola Osajda-Matczak

Projekt okładki:
Magdalena Wurst

ISBN 978-83-926203-0-3

Przygotowanie do druku:
SUMUS; www.sumus.com.pl

Druk i oprawa:
Agraf, sp. z o.o.



Centrum Partnerstwa Społecznego DIALOG
ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
sekretariat: tel. (+48 22) 380 50 50, fax: (+48 22) 380 50 52.
e-mail: sekretariat@cpsdialog.pl
www.cpsdialog.pl

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. (+48 22) 556 42 60
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach
Europejskiego Funduszu Społecznego – projekt „Dialog społeczny jako
platforma terytorialnych paktów aktywizujących rynki pracy”



Spis treści

Rafał Towalski: Wprowadzenie 7

Dialog społeczny to istotny element koncepcji europejskiego modelu społecznego. Niestety, w Polsce, podobnie jak w niektórych innych krajach członkowskich Unii (zwłaszcza z byłego bloku komunistycznego) nadal nie jest on doceniany. Tymczasem dialog społeczny stanowi nie tylko składnik kultury politycznej każdego demokratycznego państwa, ale także narzędzie rozwiązywania problemów między partnerami społecznymi reprezentującymi różne interesy. Dotyczy to zarówno dialogu na poziomie europejskim, jak i w poszczególnych krajach. Dlatego tak ważna jest wiedza o tym, czym jest dialog społeczny i jakie przynosi korzyści.

Rafał Towalski: Dialog społeczny - próba definicji 13

Zrozumienie, czym jest dialog społeczny, utrudnia złożoność jego definicji. Różnice dotyczą przede wszystkim liczby stron zaangażowanych w dialog oraz jego zakresu. We wszystkich definicjach występują jednak pewne wspólne elementy, stanowiące o istocie dialogu społecznego. Są to: obecność partnerów społecznych jako stron dialogu, istotna rola państwa, zinstytucjonalizowany charakter dialogu (mniej lub bardziej) oraz odniesienie do stosunków przemysłowych. W dialogu społecznym ważną rolę odgrywają: wymiana informacji, konsultacje oraz negocjacje, prowadzące do konkretnych ustaleń mających moc decyzyjną.

Jacek Sroka: Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym 31

Dialog społeczny współtworzy stosunki przemysłowe i jest prowadzony w ramach tychże stosunków, w których stronami są związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz rząd i jego agendy. Rząd pełni tu funkcję regulacyjną, legislacyjną i pojednawczą. Ośrodki władzy publicznej w różnym zakresie ingerują w relacje między partnerami społecznymi. Z tego punktu widzenia można wyróżnić cztery główne wzorce owych relacji: pluralistyczny, korporatystyczny, neoliberalny i etatystyczny. W Polsce dominującym rozwiązaniem są korporatystyczne hybrydy i pozorny konsensualizm, pozorny, ponieważ nieznajdujący odzwierciedlenia w praktyce politycznej.

Tomasz Grzegorz Grosse: Dialog społeczny i obywatelski

w Unii Europejskiej 53

W Unii Europejskiej dialog społeczny służy dostosowaniu gospodarki do wyzwań związanych z procesami integracji i globalizacji. Ma on również na celu zwiększenie akceptacji dla działań administracyjnych, zwłaszcza w przypadku poważnych reform społeczno-gospodarczych. Europejski dialog obywatelski, rozumiany jako różnorodne formy konsultacji administracji brukselskiej z organizacjami społecznymi i eksperckimi, jest mniej zinstytucjonalizowany niż dialog społeczny. Stanowi też słabszy nurt konsultacji społecznych w UE, choć niewątpliwie pełni istotną funkcję informacyjną i popularyzującą zamierzenia Komisji Europejskiej.

Jan Czarzasty: Decentralizacja negocjacji zbiorowych

w Europie - przyczyny, następstwa, wnioski 75

Na skutek procesu decentralizacji negocjacji zbiorowych maleje znaczenie układów zbiorowych wyższego szczebla, rośnie zaś rola rokowań na niższym poziomie. Elementy decentralizacji występują we wszystkich krajach UE, choć w różnych formach i w różnym natężeniu. Specyficznym przypadkiem jest Francja, gdzie w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw ma miejsce decentralizacja, a w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw – centralizacja. Wobec zjawiska decentralizacji negocjacji zbiorowych najbardziej krytyczne pozostają związki zawodowe, podkreślając, iż zjawisko to działa na korzyść pracodawców, a nie pracowników.

Rafał Towalski: Podsumowanie 99

Termin 'dialog społeczny' stał się bardzo modny, a swoją popularność zawdzięcza przede wszystkim zawartej w nim idei. Jest to wspieranie partnerstwa, redukcja konfliktów społecznych i uspołecznienie procesu podejmowania decyzji. Dialog społeczny z udziałem państwa określa się mianem zharmonizowanego działania trójstronnego. W relacjach trójstronnych ma miejsce swoista wymiana 'usług'. Państwo wspiera dialog swoim autorytetem, a partnerzy społeczni gwarantują w zamian utrzymanie ładu społecznego oraz wsparcie nie zawsze popularnych decyzji politycznych.

Rafał Towalski

Wprowadzenie

Kiedy podczas zajęć na temat stosunków pracy w Unii Europejskiej ze studentami piątego roku Szkoły Głównej Handlowej, wspomniałem o koncepcji dialogu społecznego, ich reakcją było zdziwienie pomieszczone z lekkim politowaniem. Dla nich dialog społeczny to ozdobnik, który oprócz pozytywnego odbioru w opinii publicznej nie ma większego praktycznego zastosowania w świecie wolnego rynku i bezwzględnej konkurencji. Jeśli porównamy prowadzenie działalności gospodarczej do jazdy figurowej na lodzie, to możemy stwierdzić, że element dialogu społecznego oceniany jest co najwyżej w kategoriach wrażeń artystycznych. Tymczasem we współczesnym świecie najbardziej liczą się oceny techniczne, promujące efektywność i wynik finansowy.

Taką filozofię wyznaje również zdecydowana większość pracodawców, co potwierdzają m.in. badania prof. Juliusza Gardawskiego, przeprowadzone na początku obecnej dekady, dotyczące stosunku polskich przedsiębiorców do partycypacji pracowniczej, której elementem jest dialog społeczny. Otóż wykazywali się oni dużą wstrzemięźliwością w ocenach roli partycypacji – akceptował ją jedynie co szósty właściciel przedsiębiorstwa¹. Bardzo niewielu przedsiębiorców uznawało, że ich pracownicy mają znaczący wpływ na sprawy firmy, a jeżeli w ogóle ten wpływ dostrzegano, to w wymiarze średnim. Przedsiębiorcy zdawali się być niechętni reprezentacji pracowniczej na poziomie przedsiębiorstwa, co dotyczyło przede wszystkim związków zawodowych. Jeden z przedsiębiorców zapytany o związki zawodowe odpowiedział, że najlepszym

związkiem zawodowym jest on sam, drzwi do jego gabinetu są zaś zawsze otwarte i każdy może przyjść ze swoją sprawą².

Przykład ten jest odzwierciedleniem mentalności sporej części pracodawców, zwłaszcza małych firm, które stanowią istotny segment naszej gospodarki. Oznacza to, że zdecydowana większość pracobiorców pozbawiona jest jakiegokolwiek formy reprezentacji oraz uczestnictwa w dialogu, a próby rozszerzenia praktyk dialogu na to środowisko napotykają duży opór ze strony właścicieli. Opór ten ma kilka źródeł, wśród których najistotniejszym jest zapewne niewiedza na temat tego, czym jest dialog społeczny i jakie korzyści płyną z jego prowadzenia.

Na szczęście koncepcja dialogu społecznego ma wielu zwolenników, którzy widzą w nim ważne narzędzie godzenia grup reprezentujących odmienne interesy. Dialog jako forma 'gry' o interesy między różnymi formacjami społecznymi ma długą tradycję. Jak pisze prof. Juliusz Gardawski: „...patrzac z dzisiejszej perspektywy, praktyka dialogu społecznego trwa w Europie Zachodniej przez ostatnie siedemdziesiąt lat, czy, jak w przypadku niektórych krajów skandynawskich, grubo ponad sto lat. Praktyka ta przechodziła różne koleje, jednak prowadziła do tak solidnej instytucjonalizacji dialogu, że stał się on składnikiem kultury politycznej...”³. Większość badaczy zgadza się co do jednego, że dialog może być narzędziem łączenia i godzenia interesów rozmaitych grup społecznych. Celem nadrzędnym staje się zaś budowa ładu społeczno-gospodarczego, legitymizowanego przez jak najszersze kręgi społeczeństwa. Uważa się, że w modelu społecznym, którego źródłem jest redystrybucja dochodów, uzyskiwanie konsensusu stanowi podstawowy warunek jego stabilnego i pokojowego istnienia. Negocjowanie korzyści i ograniczeń decyzji, a nawet strat, odnosi się bezpośrednio do mechanizmów dialogu⁴ społecznego⁵ i jest istotnym elementem demokracji. Państwo w ustroju demokratycznym, które

chce samodzielnie prowadzić politykę bez zaangażowania partnerów społecznych, często napotyka opór tych ostatnich. Między innymi dlatego dialog jako mechanizm angażowania partnerów społecznych staje się coraz bardziej popularny

Dialog społeczny rozumiany jest zarówno szeroko – jako składnik kultury politycznej, jak i wąsko – jako forma kontaktów między partnerami społecznymi w sferze stosunków pracy. W tym drugim znaczeniu definiowany jest jako idea pokojowego rozwiązywania konfliktów w tym obszarze⁶.

Jak podkreślają badacze, wraz z rozwojem społeczeństwa przemysłowego i zmianami w strukturze społecznej, powyższa wąska formuła dialogu społecznego okazywała się zbyt ograniczona, aby móc regulować coraz to nowe problemy społeczne. Barbara Gąciarz i Włodzimierz Pańków piszą: „...odpowiedzią na to wyzwanie było upowszechnienie praktyki dialogu na wszelkie struktury tzw. trzeciego sektora – zrzeszenia obywateli i instytucje samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego. [...] w sensie instytucjonalnym [dialog] ulega dywersyfikacji na wiele różnorodnych struktur, które pośredniczą między rządem i jego segmentami a odpowiednimi strukturami społeczeństwa obywatelskiego...”⁷. W ten sposób staje się on metodą wzmocnienia skuteczności polityki państwa i radzenia sobie z ułomnościami standardowych mechanizmów demokracji parlamentarnej⁸. Zdaniem badaczy, takim organizacjom łatwiej niż biurokracji państwa reagować na wiele potrzeb społecznych i stosować nowe rozwiązania. Warto podkreślić, iż większa elastyczność oraz silne na ogół zakorzenienie w społecznościach lokalnych sprawiają, że aktywność tych organizacji odpowiada zazwyczaj realnym problemom społecznym na poziomie lokalnym⁹. Dlatego istotnym nurtem tego dialogu są konsultacje z organizacjami samorządu terytorialnego. Rozwojem dialogu obywatelskiego zajmuje się w niniejszej publikacji Tomasz Grzegorz Grosse (*Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej*).

Włączenie samorządów terytorialnych, a więc swoista ucieczka od scentralizowanego i zbiurokratyzowanego państwa, może być również uznane za proces decentralizacji dialogu społecznego. Proces ten od dłuższego czasu obejmuje sferę stosunków pracy w wielu państwach europejskich. Jedni wiążą to z faktycznym wzmocnieniem pozycji przetargowej pracodawców oraz swobodą wyboru krajowego prawa pracy przez przedsiębiorstwa¹⁰, inni zaś z rozwojem społeczeństwa postindustrialnego oraz ekspansją tych form korporacji, które związane są z rewolucją informatyczną i nowymi technologiami¹¹. Decentralizacji dialogu poświęcony jest tekst Jana Czarzastego – *Decentralizacja negocjacji zbiorowych w Europie – przyczyny, następstwa, wnioski*.

W niniejszej publikacji odnotowujemy rozwój dialogu na szczeblu europejskim. Tu coraz wyraźniej daje się zauważyć napięcie między procesem europeizacji mechanizmów dialogu a utrzymaniem specyfiki krajowych systemów dialogu. Dialog europejski jest próbą uzyskania lepszej równowagi między dążeniem do konkurencyjności unijnej gospodarki a troską o politykę społeczną (spójność społeczną). Dlatego dialog społeczny stał się istotnym elementem koncepcji europejskiego modelu społecznego, opartego między innymi na tworzeniu prawa europejskiego w zakresie szeroko pojętej ochrony socjalnej, obejmującej również stosunki pracy. Jak pisze Tomasz G. Grosse „...zwolennicy tego modelu akceptowali powołanie wspólnego rynku i integracji monetarnej jako jeden z etapów integracji europejskiej, po którym nastąpi ściślejsza harmonizacja polityk społecznych i praw pracowniczych...”¹².

Z drugiej strony dialog jest odpowiedzią na procesy, które, za prof. Jadwigą Staniszkis, nazwę indywidualizacją i korektą instytucji społecznych i gospodarczych¹³. Polegają one na dostosowaniu reguł unijnych do wymogów poszczególnych państw, z uwzględnieniem skali i charakteru problemów, z którymi się one borykają, w celu utrzymania systemowości i racjonalności.

W niniejszym opracowaniu temat ten podjął Jacek Sroka (*Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym*). Autor opisuje wzajemne relacje między europeizacją a systemami krajowymi, które stanowią ważny obszar dyskusji związanych z przyszłością dialogu społecznego.

W pierwszej części naszego opracowania podejmujemy próbę przedstawienia terminologii z zakresu dialogu społecznego, form dialogu, jego warunków oraz potencjalnych efektów. Ma to na celu stworzenie ram dla dalszych analiz, które koncentrują się na zaprezentowaniu głównych wątków w dyskusji wokół dialogu społecznego. Dotyczy to przede wszystkim europeizacji dialogu, rozwoju nowych form, tj. dialogu obywatelskiego oraz jego postępującej decentralizacji.

W rozważania podjętych w niniejszym opracowaniu unikamy, na tyle, na ile jest to możliwe, zakotwiczeń w konkretnej rzeczywistości. Ocenę stanu dialogu społecznego, opartą na prezentowanych przez nas dyskusjach, pozostawiamy Czytelnikom.



Rafał Towalski

Dialog społeczny – próba definicji

Nie istnieje jednoznaczna definicja dialogu społecznego. W literaturze przedmiotu funkcjonuje ich co najmniej kilkanaście. Na przykład według Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) na dialog społeczny składają się wszystkie formy wymiany informacji, konsultacji i negocjacji między przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników, dotyczące zagadnień społecznych i gospodarczych.

1. Rozważania wokół definicji dialogu społecznego

Dialog społeczny najczęściej definiuje się jako wszelkie formy negocjacji, konsultacji oraz zwykłej wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracowników w kwestiach związanych z polityką społeczną i gospodarczą. Definicja ta odnosi się w sposób bezpośredni do idei neokorporatyzmu, który opiera się na założeniu, że kluczowe decyzje ekonomiczne i społeczne podejmowane są przez zorganizowane grupy interesu, przy aktywnym współdziałaniu państwa¹⁴.

1.1. Korporatyzm i neokorporatyzm

Pojęcie neokorporatyzmu stało się nośnym hasłem w latach siedemdziesiątych XX wieku, jako alternatywa dla pluralizmu oznaczającego konkurencję dużej liczby różnych grup interesu¹⁵.

Wizja społeczeństwa opartego na korporacyjnym uzgadnianiu interesów ma jednak o wiele głębsze korzenie, sięgające prac Hegla, który w *Zasadach filozofii prawa* opisał korporacyjne stowarzyszenia (*Korporationen*) jako jedną z moralnych podstaw państwa. Przez wielu, przede wszystkim w Niemczech, zostało to odczytane jako wezwanie do budowy państwa korporacyjnego¹⁶.

Max Weber w swoim dziele *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, wymienia jako jeden z typów panowania „reprezentację przedstawicieli grup interesu”. Weber charakteryzuje je jako ciała przedstawicielskie, w których reprezentanci wedle przynależności zawodowej, klasowej, stanowej wyłaniani są przez im podobnych i wchodzi w skład „reprezentacji stanów zawodowych”¹⁷.

Weber tak opisywał ten typ panowania: „...reprezentacja, w której kompromis stanowi środek łagodzenia sporów, właściwa jest wszystkim dawniejszym, historycznym ciałom ‘stanowym’. Rządzi ona dziś we ‘wspólnotach pracy’ i wszędzie

tam, gdzie zasadą jest *itio in partes* i rokowania między oddzielnie obradującymi i decydującymi gremiami...¹⁸.

Wśród współczesnych koncepcji neokorporatyzmu na szczególną uwagę zasługują prace Philippe Schmittera. Schmitter definiuje korporatyzm jako system zapośredniczania interesów, gdzie główne składowe zorganizowane są w ograniczoną liczbę oddzielnych, przymusowych zrzeszeń, które ze sobą nie współzawodniczą, mają hierarchiczną strukturę, a różnią się od siebie aspektami funkcjonalnymi¹⁹.

Korporatyzm jest wyjściem ze stanu względnej nierządności spowodowanej niedostatecznym spleceniem interesów i niewystarczającą koordynacją żądań przez agendy państwa.

Jednocześnie wprowadza się rozróżnienie pojęciowe między korporatyzmem w postaci państwowej czy autorytarnej, gdzie istnieje poważne ograniczenie swobody zrzeszania się i koalicji, a także autonomii związków, a korporatyzmem społecznym (liberalnym). W tym drugim, grupy interesu nie tylko wpływają na polityczne decyzje państwa, ale także uczestniczą we wszystkich fazach procesu decyzyjnego, przyczyniając się do formułowania, rozpracowywania i realizowania postanowień państwowych oraz projektów legislacyjnych²⁰. To właśnie korporatyzm społeczny określany jest mianem neokorporatyzmu²¹.

Analiza większości opracowań wskazuje na to, że problematyka neokorporatyzmu i dialogu społecznego są ze sobą ściśle powiązane. Z jednej strony rozwiązania neokorporatystyczne są utożsamiane z praktyką dialogu społecznego. Takie ujęcie proponuje chociażby prof. Juliusz Gardawski: „...Korporatyzm opisuje zjawisko uzgadniania interesów świata pracy i kapitału. Rozwiązania te przybierają postać znormalizowanych umów (paktów) między zorganizowanymi pracodawcami, związkami zawodowymi i rządami, zawieralnymi w ramach różnego rodzaju komisji trójstronnych albo też fragmentarycznych porozumień i uzgodnień. [...] Instytu-

cje neokorporacyjne są składnikiem dialogu społecznego – instytucji dużo szerszej...”²².

Jako węższą formę dialogu społecznego traktuje się stosunki przemysłowe.

1.2. Dialog obywatelski

Takie ujęcie prezentują np. Barbara Gąciarz i Włodzimierz Pańków w pracy *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?*²³. Zdaniem autorów tej książki: „...w obrębie zbiorowych stosunków pracy [stosunków przemysłowych – przyp. autora] [...] formą regulowania stosunków między uczestniczącymi w nich podmiotami jest dialog społeczny...”²⁴.

Według nich dialog społeczny może być: „...instytucją o węższym i szerszym charakterze. Wąsko rozumiany zamyka się w ramach tradycyjnej formuły negocjacji, konsultacji i rozmaitych form kontraktów społecznych zawieranych w trójkącie: rząd–związki zawodowe–pracodawcy. Takie podejście jest dziedzictwem układów stosunków społecznych i struktury socjalnej, jakie uzyskały dominujące znaczenie w dobie rozkwitu społeczeństw industrialnych. [...] Wraz z rozwojem społeczeństw postindustrialnych i zmianami w strukturze socjalnej ta wąska forma dialogu społecznego okazywała się niewystarczająca do uregulowania wielu fundamentalnych problemów społecznych. Odpowiedzią na to wyzwanie było upowszechnienie praktyki dialogu na wszelkie struktury tzw. trzeciego sektora – zrzeszenia obywateli i instytucji samorządu terytorialnego, zawodowego, gospodarczego...”²⁵.

Wobec tej formuły dialogu najczęściej stosuje się określenie **dialog obywatelski**²⁶.

Z koncepcją dialogu obywatelskiego ściśle związana jest formuła dialogu społecznego na szczeblu lokalnym. Jego uczestnikami są nie tylko organizacje pracodawców i pracobiorców, ale również przedstawiciele samorządów, władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych.

Najbardziej rozpowszechnioną formę dialogu społecznego na szczeblu lokalnym stanowią tzw. partnerstwa lokalne w postaci rozmaitych stowarzyszeń, fundacji czy też spółek.

Rozwój partnerstw lokalnych datuje się na lata 80. i początek 90. XX wieku. Jak pisze Andrzej Zybala w artykule *Partnerstwo lokalne sposobem na dobre zarządzanie*, liczone, że staną się one efektywnymi narzędziami radzenia sobie z zaostrzającymi się problemami rynku pracy, przede wszystkim z bezrobociem – bezrobociem generowanym przez restrukturyzację przedsiębiorstw aktywnych na rynkach lokalnych, stojących w obliczu zaostrzającej się konkurencji ze strony firm globalnych²⁷.

Partnerstwo lokalne zaczęto postrzegać jako szansę na rozwiązanie problemu bezrobocia i wykluczenia społecznego, dzięki wiedzy i doświadczeniu, które posiadają partnerzy lokalni.

Zdaniem ekspertów partnerstwo lokalne jest nie tylko narzędziem walki z bezrobociem, ale także możliwością kształtowania instrumentów aktywnej polityki zatrudnienia w oparciu o uwarunkowania lokalne.

Siłą partnerstwa lokalnego jest istnienie formalnej struktury organizacyjnej, mobilizacja koalicji interesów i zaangażowanie wielu partnerów o wielorakim pochodzeniu, wspólna agenda i wielowymiarowy plan działania.

1.3. Przykładowe definicje dialogu społecznego

W istocie nie ma jednoznacznej definicji dialogu społecznego. W literaturze przedmiotu jest ich co najmniej kilkanaście, z których warto przytoczyć kilka. Jedną z nich jest definicja stosowana przez Komisję Europejską, zgodnie z którą jest to proces stałej interakcji między partnerami społecznymi w celu osiągnięcia porozumień dotyczących kontroli działań w sferach gospodarczej i społecznej, zarówno na szczeblu makro, jak i na szczeblu mikro²⁸.

W jednym z najważniejszych opracowań poświęconych dialogowi społecznemu, które ukazały się w naszym kraju, czyli w cytowanej już pracy *Dialog społeczny po polsku...*, dialog społeczny definiowany jest jako „...mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany sposób komunikowania się między władzą państwową a różnymi podmiotami społecznymi reprezentującymi interesy znaczących odłamów społeczeństwa, których zasadniczą funkcją jest wzajemne przekazywanie sobie opinii oraz ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania jakiegoś rodzaju polityki publicznej. Dialog społeczny jest powszechnie stosowanym sposobem umacniania skuteczności polityki państwa i omijania ułomności standardowych mechanizmów demokracji parlamentarnej...”²⁹.

Zgodnie z inną definicją, dialog społeczny to pewien typ relacji między wyodrębnionymi grupami, nazywanymi aktorami społecznymi lub partnerami, z udziałem państwa jako partnera dialogu albo jego inspiratora lub gwaranta³⁰.

Według kolejnej propozycji, termin dialog społeczny jest używany przy omawianiu szerokiego zakresu dwustronnych oraz trójstronnych ustaleń informacyjnych, konsultacyjnych i negocjacyjnych³¹.

Powyższe definicje, poza różnicami dotyczącymi liczby zaangażowanych stron oraz zakresu dialogu, mają wiele cech wspólnych. Wśród nich należy wymienić następujące:

- stronami dialogu są partnerzy społeczni;
- państwo odgrywa w dialogu istotną rolę;
- dialog społeczny ma mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany charakter;
- dialog społeczny zazwyczaj odnosi się do sfery stosunków przemysłowych.

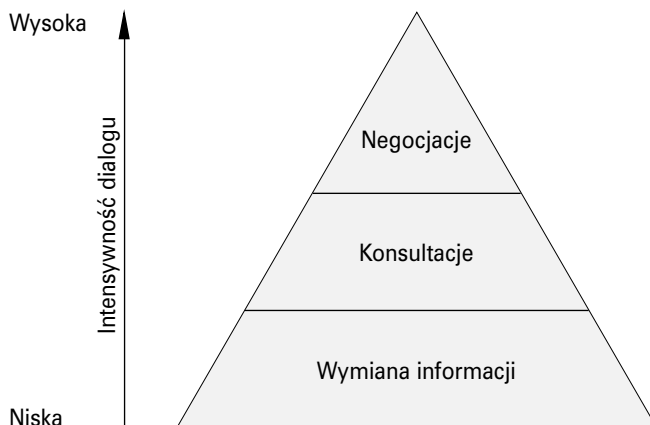
Warto bliżej przyjrzeć się definicji dialogu społecznego, którą posługuje się Międzynarodowa Organizacja Pracy (International Labour Office - ILO).

Zgodnie z nią **dialog społeczny to wszystkie formy negocjacji, konsultacji bądź po prostu wymiany informacji między**

dzy reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców, dotyczące zagadnień z obszaru polityk gospodarczej i społecznej³².

Wymiana informacji jest podstawowym procesem dialogu społecznego. Nie oznacza to jednak prawdziwej dyskusji czy określonej formy działania, a raczej jest punktem wyjściowym dla bardziej treściwego dialogu społecznego. Konsultacje są zaś narzędziem, za pomocą którego partnerzy społeczni nie tylko wymieniają się informacjami, ale także angażują się w głębszy dialog dotyczący pojawiających się problemów. Mimo że konsultacje same w sobie nie mają zdolności decyzyjnej, to zazwyczaj są one początkiem procesu negocjacyjnego, prowadzącego do podjęcia określonych decyzji. Zależność między poszczególnymi formami dialogu przedstawia się za pomocą tzw. trójkąta dialogu społecznego (rysunek 1).

Rysunek 1. Trójkąt dialogu społecznego



Źródło: ILO.

Za dominujące formy relacji między partnerami w dialogu społecznym zazwyczaj uważa się negocjacje zbiorowe (*collective bargaining*) oraz formę kontaktów, określaną w języku angielskim jako *tripartite concertation*, która odnosi się do zinstytucjonalizowanych układów, zwykle na poziomie narodowym, pozwalających na wspólne wieloaspektowe działanie w układzie trójstronnym (przedstawiciele rządu, pracodawców i pracowników), dotyczące prowadzonej przez państwo polityki w sferach ekonomicznej i społecznej.

Tę formę dialogu w literaturze polskiej najczęściej określa się terminami: **zgrane działanie**³³, **zgromadzenie trójstronne**³⁴ lub **działanie zharmonizowane**³⁵.

Z punktu widzenia charakterystyki proponowanej przez ILO, tę formę dialogu społecznego można określić mianem **zharmonizowanego działania trójstronnego**.

Działanie to jest możliwe jedynie wtedy, gdy rząd uznaje rolę partnerów społecznych w procesie kształtowania polityki społecznej i gospodarczej. Owo działanie trójstronne może mieć charakter zinstytucjonalizowany lub incydentalny (*ad hoc*)³⁶.

W kontaktach zinstytucjonalizowanych dialog prowadzony jest w ramach specjalnie do tego powołanej rady bądź komisji. Udział w tego typu strukturach zazwyczaj ogranicza się do państwa oraz kilku najbardziej reprezentatywnych organizacji, związkowych i pracodawców, które są w stanie realnie wpływać na swoich członków, tak by stosowali się oni do ustaleń zawartych w dialogu trójstronnym. Często takie ustalenia mają charakter formalnych umów, które stanowią punkt odniesienia (ramy) do kształtowania warunków pracy i płacy na szczeblach niższych.

Zharmonizowane działania trójstronne incydentalne mają miejsce poza kontaktami zinstytucjonalizowanymi. Ich celem jest rozwiązywanie kluczowych w danym czasie problemów, związanych z funkcjonowaniem państwa. Tego typu dialog

najczęściej prowadzi do podpisania porozumienia, nazywanego paktem albo umową społeczną.

Negocjacje zbiorowe, o których wspomniano wcześniej, kończą się podpisaniem **układu zbiorowego pracy**. **Mogą być one tożsame na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym/branżowym lub lokalnym/przedsiębiorstwa.**

Ogólny schemat dialogu społecznego przedstawiono w tabeli 1:

Tabela 1. Schemat dialogu społecznego

	Uczestnicy	Procesy	Rezultaty
Szczebel narodowy	Rząd – – organizacje pracodawców – – organizacje pracobiorców	Zharmonizowane działanie trójstronne zinstytucjonalizowane	Umowy formalne
		Zharmonizowane działanie trójstronne incydentalne	Pakty społeczne
Szczebel branżowy / regionalny	Organizacje pracodawców – organizacje pracobiorców – rząd (opcjonalnie w przypadku sektora publicznego)	Negocjacje zbiorowe	Układy zbiorowe o charakterze branżowym/ regionalnym
Szczebel przedsiębiorstwa/ lokalny	Organizacje pracobiorców – – pracodawcy	Negocjacje zbiorowe	Zakładowe/ lokalne układy zbiorowe

Źródło: opracowanie własne.

Prof. Stanisława Borkowska, w pracy *Negocjacje zbiorowe*, definiuje tę formę dialogu jako: „...proces w zasadzie dwustronnego (czasem trójstronnego) komunikowania się stron, których interesy są przynajmniej częściowo rozbieżne, w celu osiągnięcia porozumienia. [...] Jeżeli stroną negocjacji jest zbiorowe przedstawicielstwo pracowników (związki zawodowe), to niezależnie od liczebności pracodawców jako drugiej strony, mamy do czynienia z negocjacjami zbiorowymi...”³⁷.

Zgodnie z konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy, negocjacje zbiorowe mogą być prowadzone w celu:

- określenia warunków pracy i zatrudnienia;
- uregulowania stosunków między pracodawcami i pracownikami lub ich organizacjami, a organizacją/organizacjami pracowników (MOP, nr 154; 1984).

2. Europejski dialog społeczny

Europejski dialog społeczny – dialog między pracodawcami i pracownikami na szczeblu unijnym – jest ważnym elementem europejskiego modelu społecznego. Uczestnictwo partnerów społecznych w kształtowaniu polityki unijnej odzwierciedla wiele wartości typowych dla narodowych systemów dialogu społecznego, takich jak: odpowiedzialność, solidarność, współstanowienie. Europejski dialog społeczny pełni funkcję komplementarną wobec dialogu społecznego prowadzonego na szczeblu narodowym. Wzmacnia on zarazem procesy integracyjne w ramach Unii Europejskiej, a także wspiera rozwój unijnego rynku wewnętrznego³⁸.

2.1. Krótka historia europejskiego dialogu społecznego

Europejski dialog społeczny ma niezbyt długą tradycję. W początkowym okresie funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej koncepcja dialogu społecznego w dyskursie politycznym była praktycznie nieobecna. Dopiero w 1970 roku

utworzono Stały Komitet ds. Zatrudnienia, a w 1974 roku wprowadzono zasadę udziału partnerów społecznych w procesie podejmowania decyzji dotyczących polityki gospodarczej i społecznej.

Sam termin (dialog społeczny) został dosłownie użyty dopiero w 1985 roku – w odniesieniu do praktyki współpracy trójstronnej między przedstawicielami pracodawców, pracobiorców i władz wspólnotowych, określanej często jako **dialog społeczny z Val Duchesse**. Kolejne spotkania zainicjowane dialogiem z Val Duchesse miały już charakter nieformalny i dobrowolny. Co warto podkreślić, były one możliwe przede wszystkim dzięki wzajemnemu uznaniu przez strony zaangażowane w dialog.

Pierwszy etap procesu Val Duchesse (1985–1991) charakteryzował się opracowaniem wspólnych opinii, rezolucji i deklaracji³⁹, odnoszących się w dużej mierze do społecznych aspektów funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Postęp, który dokonał się do połowy lat osiemdziesiątych w zakresie zinstytucjonalizowanego, autonomicznego dialogu społecznego, został uwzględniony w Traktacie Rzymskim, nakładającym na Komisję Europejską obowiązek rozwijania i promowania dialogu między pracodawcami a pracownikami⁴⁰.

W 1991 roku europejscy partnerzy społeczni (UNICE, CEEP – po stronie pracodawców i ETUC – ze strony związków zawodowych) podpisali porozumienie, wyrażając tym samym wolę rozwijania ponadkrajowego i ponadsektorowego europejskiego dialogu społecznego. W porozumieniu tym określili również trzy podstawowe funkcje dialogu społecznego:

- konsultacje;
- negocjacje;
- zharmonizowane działanie trójstronne.

Opowiedzieli się także za wprowadzeniem obowiązkowej zasady konsultowania się instytucji europejskich z partnera-

mi społecznymi przy podejmowaniu decyzji dotyczących spraw społecznych oraz za możliwością negocjacji między partnerami społecznymi, które pomagałyby wypracować europejskie umowy ramowe.

Określone w porozumieniu instytucje, procedury i mechanizmy zostały uznane przez ówczesne państwa członkowskie na podstawie Protokołu z Maastricht w sprawie polityki społecznej, stanowiącego załącznik do Traktatu WE.

W ten sposób, z dniem wejścia w życie Traktatu z Maastricht, Komisja Europejska została zobowiązana do konsultowania z europejskimi partnerami społecznymi inicjatyw w obszarze polityki społecznej, a ponadto uznano prawo partnerów społecznych do negocjowania normatywnych porozumień europejskich⁴¹, których wyniki zatwierdzane są przez Radę Europy w formie decyzji lub też wdrażane są zgodnie z praktyką stosowaną przez partnerów społecznych w krajach członkowskich.

Tym samym rola partnerów została bardzo wzmocniona: od reprezentacji w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (gdzie nadal partnerzy społeczni są reprezentowani, ale mają jedynie status konsultacyjny), do rzeczywistych konsultacji mających wpływ na wprowadzanie dyrektyw, negocjacji na poziomie Europy i możliwości zawierania europejskich umów zbiorowych na różnych szczeblach.

W 1992 roku europejscy partnerzy społeczni zdecydowali o utworzeniu nowego ciała współpracy partnerów społecznych – Komisji Dialogu Społecznego, w celu ułatwienia wprowadzania nowych przepisów i procedur dotyczących dialogu, konsultacji i negocjacji.

Kilka lat później podpisano Traktat Amsterdamski, w którym zgodnie z art. 118a uznano znaczenie partnerów społecznych i dialogu społecznego: „Komisja ma za zadanie wspieranie konsultacji pomiędzy pracodawcami a pracownikami na szczeblu Wspólnoty oraz podejmowanie wszelkich stosow-

nych środków dla ułatwienia ich dialogu poprzez zapewnienie zrównoważonego wsparcia dla stron⁴². Typ dialogu między partnerami społecznymi, do którego odnosi się Traktat, charakteryzuje wysoki stopień autonomii.

Obecnie dialog na szczeblu europejskim prowadzi się w oparciu o dialog dwustronny i zharmonizowane działanie trójstronne.

2.2. Dialog dwustronny

Dwustronny dialog społeczny, często określany mianem autonomicznego, funkcjonuje przede wszystkim w następujących formach:

- dialogu sektorowego;
- dialogu w ramach określonego zawodu (*inter-professional dialogue*)⁴³.

Dialog sektorowy. Jego rozwój wynikał z potrzeby silniejszego zaangażowania partnerów społecznych na tym poziomie. W jednym z komunikatów Komisja Europejska stwierdza: „to na szczeblu sektorowym pojawiają się rzeczywiste kwestie gospodarcze i społeczne, jak: restrukturyzacja przemysłu, wprowadzanie nowych technologii, zmiana profili zawodowych, zmiana polityk wspólnotowych lub liberalizacja i bardziej wolna konkurencja”⁴⁴.

Liczba sektorów zainteresowanych dialogiem między partnerami społecznymi rośnie i obecnie jest bliska trzydziestu. Powstało wiele wspólnych opinii, uchwał, deklaracji, propozycji, rekomendacji, szczególnie w takich obszarach jak: telekomunikacja, rolnictwo, lotnictwo, rybołówstwo. Są one wynikiem pracy specjalnych sektorowych komitetów dialogu społecznego, których misja została wzmocniona dzięki sugestiom zawartym w komunikacie Komisji Europejskiej z maja 1998 roku⁴⁵, odnoszącym się w szczególności do reformy dialogu społecznego.

Jednak konkretne rezultaty, tj. dwustronne porozumienia, osiągnięto tylko w przypadku kilku kwestii, takich jak: reduk-

cja czasu pracy w rolnictwie, organizacja czasu pracy w transporcie morskim i sektorze kolejowym, telepraca w handlu i sektorze telekomunikacyjnym.

Dialog w ramach określonego zawodu. Często niedocenianą kategorią dialogu społecznego jest tzw. dialog w ramach określonego zawodu (*inter-professional dialogue*). Jak twierdził Allan Larsson, były Dyrektor Generalny ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych Komisji Europejskiej: „...dialog społeczny nie jest tylko przedmiotem działania pomiędzy stronami społecznymi w miejscu pracy. To również kwestia partnera społecznego tej samej strony, w różnych sektorach”⁴⁶. Do tej pory udało się osiągnąć kilka porozumień pomiędzy organizacjami pracodawców lub organizacjami pracowników.

Od czasu do czasu partnerzy społeczni prowadzą ze sobą dialog w formie mieszanej, kiedy to proszeni są o wspólne opinie w szerszych obszarach polityki społecznej, takich jak: strategię zatrudnienia, szkolnictwo podstawowe, kształcenie zawodowe dla dorosłych, polityka w zakresie nowych technologii i zmian w organizacji pracy, swoboda przepływu pracowników. Tematyka dialogu wykracza w tym przypadku poza ramy dialogu sektorowego bądź zawodowego.

2.3. Zharmonizowane działanie trójstronne

Zharmonizowane działanie trójstronne można również traktować jako pierwszy rodzaj dialogu społecznego, wprowadzonego w ramach życia Wspólnoty. Utworzony w 1970 roku Stały Komitet ds. Zatrudnienia regularnie odbywał spotkania z przedstawicielami Rady i Komisji na temat zagadnień dotyczących przemysłu i zatrudnienia⁴⁷. Ostatnio procedury te zostały wzmocnione i, w powiązaniu ze spotkaniami Rady Europejskiej, partnerzy społeczni uczestniczą także w rozmowach z tzw. trójką Głów Państw i Szefów Rządów oraz innych instytucji europejskich.

Zharmonizowane działanie trójstronne na szczeblu europejskim obejmuje przede wszystkim cztery obszary (tabela 2).

Tabela 2. Obszary zharmonizowanego działania trójstronnego

Problemy makroekonomiczne	Włączenie partnerów społecznych w dyskusje wokół polityki ekonomicznej, monetarnej, budżetowej i podatkowej; prowadzone od 1999 roku.
Problemy zatrudnienia	Debaty poświęcone problematyce zatrudnienia towarzyszą dialogowi wokół kwestii makroekonomicznych.
Problemy zabezpieczenia socjalnego	W 2002 roku uległa wzmocnieniu współpraca partnerów społecznych z Komitetem Spraw Społecznych (przede wszystkim w kwestii narodowych planów działania na rzecz integracji społecznej).
Problemy dotyczące edukacji i kształcenia zawodowego	W 2002 roku ustalono nowy mechanizm dialogu między zainteresowanymi ministrami, Komisją i partnerami społecznymi w obszarze kształcenia ustawicznego, badań i rozwoju kwalifikacji.

Źródło: *Industrial Relations In Europe 2004*, s. 75.

3. Uwarunkowania prowadzenia dialogu społecznego

Bez względu na szczebel prowadzenia dialogu, podmioty w nim uczestniczące muszą spełnić kilka warunków. Jak twierdzi prof. Stanisława Borkowska, zasada partnerstwa wiąże się ściśle z zasadą dobrej wiary i woli porozumienia. Oznacza ona, że strony, traktując siebie jako partnerów, prowadzą rozmowy z intencją przestrzegania wypracowanych postanowień⁴⁸.

Partnerzy dialogu społecznego powinni być sobie **równi**, to znaczy dysponować taką samą siłą, możliwością wywierania wpły-

wu i realizacji swoich interesów. Efektywna formuła dialogu społecznego wymaga tzw. zrównania statusów negocjujących, choćby tylko na czas jego trwania. Prowadzące dialog podmioty muszą stanowić autonomiczne strony o wyraźnie określonych funkcjach. Nie można dopuścić do mieszania interesów czy zajmowanych przez uczestników dialogu stanowisk – dlatego ich rola, cele działania i kompetencje powinny być jasno określone i sprecyzowane.

Istotnym warunkiem prowadzenia dialogu społecznego jest legitymizacja partnerów społecznych, czyli uznanie ich funkcji przez społeczeństwo. Duże znaczenie ma również wzajemna legitymizacja uczestników dialogu. W dialogu dojrzałym organizacje w pełni akceptują prawo innych uczestników do reprezentowania odpowiednich grup społecznych.

Strony dialogu społecznego powinny spełniać dwa podstawowe warunki reprezentatywności:

- warunek prawomocności – historyczne i formalne kryteria, uprawniające do reprezentowania interesów szerszych społeczności;
- warunek regulacyjnej skuteczności – zdolności do efektywnego kontrolowania napięć, narastających w poszczególnych układach stosunków pracy.

Niezależność stron oznacza realną możliwość podjęcia przez partnera społecznego działań, bez konieczności stałego uzależniania wszelkich decyzji od pozostałych partnerów społecznych.

3.1. Kompetencje stron dialogu

Partnerzy społeczni, zaangażowani w dialog, muszą być kompetentni, tzn. posiadać wystarczającą wiedzę i informacje na temat przedmiotu dialogu, metod negocjacji oraz innych stron uczestniczących w rozmowach. Wiedząc, z kim się rozmawia, wiedząc, czego się pragnie, i znając sposoby, by to uzyskać, można przystąpić do prowadzenia dialogu. Konieczna jest też wiedza o otoczeniu dialogu społecznego: znajomość prawa

(kodeksów i odpowiednich ustaw), głównych wskaźników makroekonomicznych, sytuacji politycznej czy nastrojów i oczekiwań społecznych.

Potrzebna jest wola wspólnych uzgodnień i wspomniana już wcześniej dobra wiara stron. Szansę na realizację idei dialogu społecznego przez proces negocjacji stanowi zrozumienie przez partnerów społecznych potrzeby kompromisu i skłonności do akceptowania interesów sprzecznych z interesami reprezentowanego środowiska. Partnerzy społeczni powinni wykazać się umiarkowaniem w artykułowaniu własnych postulatów, pamiętając, iż dialog to budowanie wzajemności.

Uzyskanie pokoju społecznego, jako rezultatu porozumienia, wymaga woli wszystkich zainteresowanych stron. Negocjacje powinny więc odbywać się w dobrej wierze. Oznacza to przede wszystkim szczerą dążenie stron do zawarcia porozumienia, wzajemną uczciwość i lojalność w rozmowach oraz gotowość do kompromisu. Dobra wiara warunkuje również udzielenie sobie pełnych, niezbędnych i rzetelnych informacji. Ważne są:

- otwartość - aby obydwie strony prowadzące dialog były w stanie poznać jak najwięcej prawdy o sobie; muszą spojrzeć na siebie po części z zewnątrz - tak jak patrzy się na partnera dialogu;
- działanie na rzecz dobra wspólnego, zgodnie z zasadą konsensusu społecznego;
- współodpowiedzialność.

Spełnienie tych warunków może być łatwiejsze, jeżeli partnerzy społeczni podzielają wspólne wartości (np. świadomość wspólnego, ogólnospołecznego interesu ekonomicznego lub racji stanu⁴⁹).

4. Korzyści płynące z dialogu społecznego

Z prowadzenia dialogu społecznego wynika wiele korzyści, spośród których warto wymienić:

- angażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki państwa - rola akcjonariusza; podobnie jak walne zgromadzenie akcjonariuszy chce decydować o polityce przedsiębiorstwa, którego członkowie są współwłaścicielami, tak partnerzy społeczni, reprezentujący określone grupy społeczne, chcą decydować o tym, w jakich kierunkach będzie rozwijać się polityka państwa;

- wsparcie partnerstwa;
- redukcja konfliktów społecznych;
- nastawienie na rozwiązywanie problemów⁵⁰.

Dialog społeczny pełni również dwie inne, niezwykle istotne funkcje. Zgodnie ze swoją nazwą - uspołecznia proces podejmowania decyzji, a ponadto - odspołecznia polityczne procesy decyzyjne⁵¹, jak dowodzi prof. Jadwiga Staniszkis: „...przy jednoczesnym osłabieniu władczych uprawnień państwa wzmacnia wrażenie pustki władzy i brak trwałych więzi społecznych, wywołanych skutkami globalizacji”⁵².

Mechanizmy dialogu społecznego realizują ponadto ideę sprawiedliwości w sferze podziału dóbr i kształtowania polityki. Jak podkreśla w swych rozważaniach H. Peyton Young, amerykański matematyk i ekonomista, „...pojęcie sprawiedliwości jest ważne, ponieważ koordynuje i legitymizuje opinie i decyzje dystrybucyjne, zasady sprawiedliwości są zaś językiem, w którym opinie te i decyzje dyskutujemy i uzasadniamy. Jeśli w społeczności panuje szeroka zgoda co do właściwych zasad sprawiedliwego podziału, rozwiązania z nimi niezgodne będą uznane za nieuzasadnione i nie do utrzymania. A nawet w sytuacjach, gdy takiej zgody nie ma, wciąż można dążyć do takich rozwiązań, które uzyskają szerokie poparcie dzięki wypracowaniu ich w procedurach uwzględniających różne opinie i równoważących przeciwstawne punkty widzenia”⁵³.

Jacek Sroka

Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym

W praktyce stosunków przemysłowych, obejmujących zarówno dwustronne przetargi interesów, jak i poszczególne formy relacji trój- i wielostronnych, bardzo ważną rolę odgrywają centralne ośrodki wykonawcze – rząd i jego instytucjonalne agendy. W przypadku pluralizmu i neoliberalizmu ingerencja państwa w relacje między partnerami społecznymi bywa sporadyczna. Prowadzenie polityki (neo)korporatystycznej lub etatystycznej sprzyja natomiast zinstytucjonalizowanym i scentralizowanym formom konsultacji i współdecydowania.

1. Wstęp

Identyfikacja ról odgrywanych w dialogu społecznym przez publiczne instytucje decyzyjne może nastroczać kłopotów. Jest to związane między innymi z trudnością w precyzyjnym wyodrębnieniu dialogu społecznego z szerszego kontekstu określanego zazwyczaj jako stosunki przemysłowe, które ów dialog współtworzy. Termin **stosunki przemysłowe** obejmuje zarówno dwustronne przetargi interesów, jak i poszczególne formy relacji trój- i wielostronnych. W niniejszym opracowaniu stosunki przemysłowe traktowane będą jako ramowa, a zarazem subsystemowa, całość interakcji między partnerami społecznymi a ośrodkami władz publicznych⁵⁴. Istotnym elementem pojmowanego w ten sposób podsystemu jest **zinstytucjonalizowany dialog społeczny**.

2. Warianty demokracji: nienegocjacyjny oraz negocjacyjny

Do połowy XX wieku w debacie nad modelami demokracji przeważało przeświadczenie o przewadze konkurencyjnego, tj. **nienegocjacyjnego** wzorca demokracji, charakterystycznego dla Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Wielu zwolenników miała hipoteza o wyższości rywalizacyjnych formuł anglo-amerykańskich nad rozwiązaniami opartymi na konsensusie, przyjmowanymi w demokratycznych krajach kontynentalnej Europy (w Austrii, Belgii, Holandii i Szwajcarii, a w nieco mniejszym stopniu także w Republice Federalnej Niemiec oraz we Włoszech).

Odwrót od tego sposobu myślenia zainicjowały propozycje zgłaszane od połowy lat sześćdziesiątych przez holenderskiego politologa Arenda Lijpharta⁵⁵. W jego interpretacji, we wspólnotach silnie zróżnicowanych⁵⁶ (np. pod względem wy-

znaniowym, narodowościowym), możliwe jest efektywne sprawowanie rządów demokratycznych opartych na uzgodnieniach (wariant konsensualny), ale pod warunkiem przestrzegania dwóch zasad:

- zagwarantowania grupom mniejszościowym możliwości stosowania weta w odniesieniu do decyzji, które dotyczą ich spraw - przestrzeganie tej zasady chroni interesy grup mniejszościowych przed marginalizacją oraz wymusza poszukiwanie rozwiązań kompromisowych;

- sprawowania rządów demokratycznych opartych na konsensusie obowiązującym w ramach swojego **kartelu elit** - trwałego porozumienia liderów wszystkich różniących się od siebie grup.

Przestrzeganie obu tych zasad skłania elity do rezygnacji z akcentowania grupowych różnic, a skupienia się na tym, co strony łączy i zbliża.

Model Lijpharta przyczynił się do uzupełnienia dyskusji, zdominowanej początkowo przez zwolenników porządku opartego na współzawodnictwie interesów grupowych (tzw. agregatywistów), o propozycje wysuwane przez stronników deliberacyjnej wizji demokratycznego uzgadniania interesów (deliberatywistów). Ci ostatni zakładają, że zaangażowane w demokratyczny dyskurs strony poszukują optymalnej formuły dobra wspólnego (interesu publicznego) i są gotowe do zmiany swoich preferencji⁵⁷.

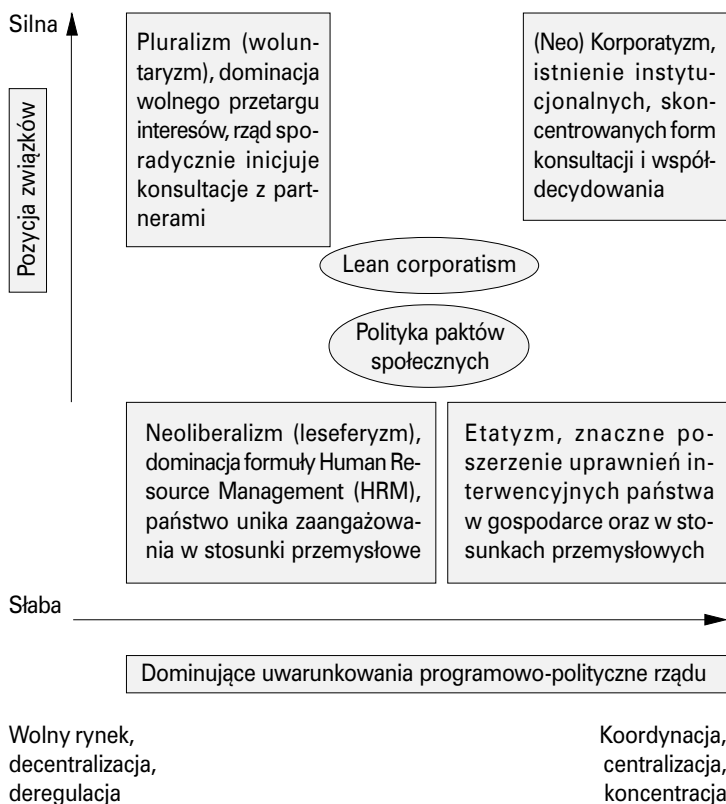
W kręgu zainteresowania deliberatywistów znalazły się także rozwiązania mieszczące się w formule dialogu społecznego. Odnosząc się do pojęcia demokracji konsensualnej, Arend Lijphart i Markus Crepaz⁵⁸ sformułowali pogląd, w myśl którego dialog społeczny, w swojej najbardziej wyrazistej formie, czyli zinstytucjonalizowanego (neo)korporatyizmu⁵⁹, stanowi swoistą drugą stronę medalu demokracji konsensualnej⁶⁰.

3. Władza publiczna w systemie stosunków przemysłowych

Przykłady licznych krajów europejskich pokazują, że w praktyce stosunków przemysłowych wiele do powiedzenia mają centralne ośrodki wykonawcze, przede wszystkim rząd oraz jego instytucjonalne agendy. Według Michaela Salamona, rząd odgrywa trojakią rolę – regulacyjną, legislacyjną i koncyliacyjną (pojednawczą)⁶¹. Jest zarazem oczywiste, że w stosunkach przemysłowych, podobnie jak ma to miejsce w obrębie poszczególnych polityk sektorowych, ośrodki władzy publicznej mogą w różnym zakresie ingerować w relacje między głównymi aktorami scen politycznych⁶². Mając to na uwadze, można wyodrębnić cztery główne wzorce relacji między państwem a organizacjami partnerów społecznych: pluralistyczny, korporatystyczny, neoliberalny i etatystyczny (rysunek 1).

Rysunek 1 przedstawia model, którego składowe w uproszczeniu odzwierciedlają zróżnicowanie skonsolidowanych form stosunków przemysłowych. W powojennej historii Europy na wschodzie kontynentu rozwijały się autorytarne formy etatyzmu i korporatyzmu, na zachodzie zaś rozmaite odmiany (neo)korporatyzmu, 'miękkiego' etatyzmu i – czasami – pluralizmu. Najrzadziej występował natomiast neoliberalizm.

Rysunek 1. Formy stosunków przemysłowych i dialogu społecznego z uwzględnieniem roli publicznych ośrodków decyzyjnych



Źródło: opracowanie własne, na podstawie: W. Kozek, *Czy wytłania się model? Problem instytucjonalizacji zbiorowego przetargu w stosunkach pracy*, (w:) W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003; M. Salamon, *op. cit.*; J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000; F. Traxler, *The Metamorphoses of Corporatism: From Classical to Lean Patterns*, „European Journal of Political Research” 2004, vol. 43(4).

3.1. Neoliberalizm i pluralizm

W Wielkiej Brytanii, w latach 1979–1990, konserwatywny gabinet Margaret Thatcher realizował jednak właśnie neoliberalny program gospodarczy, odwołujący się do założeń leseferyzmu⁶³. Paradoksalnie był on jednak naznaczony piętnem etatyzmu, stosowanego w imię monetarystycznej wizji relacji między państwem a rynkiem ekonomicznym. To właśnie z powodu szorstkich relacji ówczesnego rządu z partnerami społecznymi M. Thatcher zyskała przydomek Żelaznej Damy. Podjęta przez konserwatystów próba implementacji idei leseferyzmu przyniosła trwałe rezultaty, choć w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych twardy, deregulacyjny kurs rządu został skorygowany przez nową lewicę Tony’ego Blaira⁶⁴.

Laburzyści, po wygraniu wyborów w 1997 roku, dokonali zwrotu w kierunku politycznego centrum. Polegało to z jednej strony na ‘zmiękczeniu’ wspomnianego neoliberalnego kursu konserwatystów. Z drugiej oznaczało daleko posuniętą rewizję własnego stanowiska jako przedstawiciela brytyjskiej lewicy: odejście od retoryki klasowej oraz zrelatywizowanie niektórych tradycyjnych postulatów programowych powojennej socjaldemokracji, takich jak: dążenie do pełnego zatrudnienia, budowa socjaldemokratycznej wersji *welfare state*⁶⁵, zabezpieczenie wiodącej roli sektora publicznego w procesach koordynacji gospodarki oraz korporatyzacja areny stosunków przemysłowych.

Blair w obszarze stosunków przemysłowych starał się wdrożyć praktykę „zdepolityzowanych” inicjatyw rządu⁶⁶. W zasadzie sprowadzała się ona do działań redukujących stosunki przemysłowe do wymiaru zbiorowych stosunków pracy. Nakłaniając partnerów społecznych do komunikowania się niemal wyłącznie w obrębie przedsiębiorstw, rząd przypisywał sobie prawo do podejmowania, w dogodnych dla siebie momentach, konsultacji dwustronnych. W ten sposób eliminowano specyficzną dla korporatyzmu trójstronność. Wspomniane konsultacje służyły nie tyle uzgadnianiu interesów

i poszukiwaniu konsensu, co raczej legitymizacji poczynań lewicowego gabinetu, który za poparcie gotów był płacić transferem określonych zasobów oraz odpowiednio skalkulowanymi ustępstwami.

W ten sposób brytyjska formuła stosunków przemysłowych zmieniła swój profil – z firmowanego przez konserwatyistów leseferyzmu przeistoczyła się w laburzystowską odmianę pluralizmu. Współcześnie Wielka Brytania oraz USA stanowią wyraziste, a zarazem dość osamotnione przykłady pluralizmu w stosunkach przemysłowych, który koegzystuje z większościowym wariantem reżimu politycznego (w obu krajach ordynacja większościowa sprzyja rządowi jednej partii). Wypada zarazem zauważyć istotną różnicę między obydwojema krajami. W Wielkiej Brytanii pluralizm i rządy jednopartyjnych gabinetów występują w warunkach systemu parlamentarno-gabinetowego, któremu towarzyszy unitarna forma państwowości. Natomiast w USA na systemowo-polityczne ramy składają się silna pozycja prezydenta oraz daleko posunięty federalizm terytorialny. Warto podkreślić, że federalizm charakteryzuje również Austrię – kraj uznawany za jeden z bastionów korporatyizmu. Federalne są także skorporatyzowane Niemcy oraz dwunarodowa Belgia. Dodatkowo, w Austrii oraz (w mniejszym stopniu) w Niemczech, lokalnym odmianom korporatyizmu towarzyszyła nie tylko terytorialna, ale również nieterytorialna forma federalizmu, rozwijająca się w obrębie samorządności gospodarczej⁶⁷.

3.2. Korporatyzm i etatyzm⁶⁸

Fakt, iż współcześnie w Europie w obszarze stosunków przemysłowych pluralizm funkcjonuje tylko w Wielkiej Brytanii, nie oznacza jednoznacznej dominacji korporatyizmu. Ten ostatni w ciągu ostatnich 20 lat uległ bowiem znacznemu zróżnicowaniu, a zarazem erozji. W Europie Zachodniej sztywna i hierarchiczna trójstronna formuła powojennego (neo)korporatyizmu

jest stale uzupełniana, a nawet – jak twierdzą niektórzy – wypierana przez tzw. politykę paktów społecznych⁶⁹. Natomiast na wschodzie kontynentu przyczyną słabego zakorzenienia korporatyizmu jest silne skażenie postkomunistycznym etatyzmem. Jest to widoczne także w środkowo- i wschodnioeuropejskich odmianach polityki paktów społecznych.

Czy słuszny jest więc postulat A. Lijpharta i M.M.L. Crepa-za, aby korporatyizm w stosunkach przemysłowych oraz konsensualny typ reżimu politycznego traktować jako dwie strony jednego medalu (czyli elementy tego samego modelu)? Aby odpowiedzieć na to pytanie, warto odwołać się do przykładów Austrii, Belgii i Niemiec, a także mieć na uwadze dokonania Holandii oraz krajów nordyckich (Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji).

W grupie dziewięciu wymienionych krajów hierarchiczny (neo)korporatyizm pojawił się obok wielu sektorowych programów polityki makroekonomicznej, formułowanych zgodnie z teorią Johna M. Keynesa. Ów (neo)korporatyizm pełnił funkcję zinstytucjonalizowanej strategii koordynacyjnej, angażującej działania najważniejszych aktorów. Prowadziło to do charakterystycznego dla keynesizmu zjawiska skoncentrowanych przetargów interesów, które objęły m.in. polityki: płac, cen, zatrudnienia, podatkową oraz społeczną.

Warto zwrócić uwagę na różnicę upatrywaną przez niektórych badaczy w korporatystycznym i konsensualnym stylu podejmowania decyzji. Według nich konsensualizm znajduje uzasadnienie w łagodzeniu konfliktów o charakterze kulturowym, wyznaniowym i etnicznym, które obserwowano przede wszystkim w Austrii (protestanci–katolicy), Belgii (Flandria–Walonia) oraz w Holandii (protestanci–katolicy–‘liberałowie’).

W konsensualnym wariacie podejmowania decyzji ujawniają się mechanizmy negocjacyjne, w których dominującą rolę odgrywają takie podmioty jak: partie, frakcje parlamentarne, wewnętrzne stronnictwa w administracji publicznej, elity lo-

kalne czy regionalne kartele interesów. Funkcjonalne grupy interesu (związki zawodowe, organizacje pracodawców) wchodziłyby więc w skład szerszego układu, organizującego poszczególne segmenty społeczeństwa, zdominowanego przez partie polityczne.

Korporatyzm natomiast, zdaniem zwolenników tego ujęcia, a zarazem przeciwników postulatu A. Lijpharta i M. Crepaza, to styl podejmowania decyzji, który dotyczy przede wszystkim sfery polityki ekonomicznej państwa. Jego obecność można uznać za przejaw dominacji podziałów socjoekonomicznych, będących echem dawnych konfliktów klasowych. W wariacie korporatystycznym 'rozgrywającymi' są więc związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz państwo. To właśnie państwo zapewnia organizacjom pracodawców i pracowników monopol w zakresie formułowania, a niekiedy również wdrażania, polityk sektorowych. W ten sposób tworzy się układ współzależnych powiązań między grupami interesu a instytucjami państwa. Przybiera on zwykle postać hermetycznej trójstronności. Konsekwencją przyjęcia takiej strategii systemowej staje się stworzenie określonych rozwiązań instytucjonalnych, których zasadniczym celem jest ograniczenie działań stron porozumienia. W efekcie, do negocjacji z reprezentantami państwa, dopuszczana jest ograniczona liczba organizacji. Jednocześnie „uznane” organizacje pracodawców i związki zawodowe zmuszone są do stworzenia na tyle sprawnych struktur organizacyjnych, aby móc egzekwować od swoich członków przestrzeganie porozumień zawartych przez elity organizacyjne.

W tradycyjnej odmianie (neo)korporatyzmu tworzy się więc specyficzna sytuacja. Oto organizacje interesu są zarówno reprezentantami wielkich grup społecznych, jak i państwa. W ten sposób powstaje **dualistyczny system reprezentacji i kontroli**. Elity grup interesu kontrolują swoich członków i ich zachowania nie tylko we własnym imieniu, ale również w imieniu

władzy. Układ ten dodatkowo komplikują nakładające się na siebie podziały socjopolityczne. Z tego właśnie powodu, w silnie podzielonych w okresie powojennym społeczeństwach Austrii, Belgii i Holandii, dualistycznemu systemowi reprezentacji i kontroli, charakterystycznemu dla korporatyizmu, towarzyszyły praktyki budowania porozumień o charakterze kulturowym pomiędzy grupami wyznaniowymi (Austria i Holandia) oraz wspólnotami etnicznymi (Belgia, Szwajcaria). Podziały wyznaniowe i etniczne w pewnym stopniu pokrywały się bowiem z różnicami o charakterze socjoekonomicznym (klasowym) – na przykład w Belgii, gdzie znacznie więcej pracodawców wywodziło się z bogatszej i protestanckiej wspólnoty flamandzkiej niż spośród uboższych i katolickich Walonów. Z kolei w Austrii oraz Holandii wśród robotników przemysłowych większość stanowili katolicy, wśród pracodawców zaś – protestanci.

Przeciwnicy poglądu, głoszącego iż korporatyzmowi towarzyszy demokracja konsensualna, formułują niekiedy kontrargumenty odwołujące się do praktyk skandynawskich⁷⁰. Wskazują mianowicie, że kraje nordyckie charakteryzują się występowaniem mechanizmów korporacyjnych, ale już nie konsensualnych. Nie ma tam bowiem odpowiednio silnych podziałów kulturowych i z tego powodu nie wykształciły się instytucjonalne mechanizmy zabezpieczające w postaci tzw. weta mniejszości.

Pogląd ten trudno przyjąć, gdy weźmiemy pod uwagę dwa istotne wymiary instytucjonalne. Po pierwsze, Szwecja (a za nią Skandynawia) to europejska kolebka instytucji rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana), którego istotą działalności jest właśnie ochrona praw rozmaitych mniejszości. Po drugie, w nordyckim wariantcie współwystępowania korporatyizmu i konsensualizmu charakterystyczne jest istnienie zinstytucjonalizowanego mechanizmu konsensualnego w postaci procedury tradycyjnie określanej mianem *remiss petitio*, która reguluje tryb powtórnego rozpatrywania projektów

ustaw na forum komisji parlamentarnych (doskonałym przykładem funkcjonowania tego mechanizmu jest Finlandia). Uniemożliwia to zmianę sytuacji prawnej jakiegokolwiek znaczącej grupy społecznej bez zgody jej reprezentantów⁷¹. W praktyce oznacza to udział przedstawicieli poszczególnych grup w procesie przygotowywania projektów ustaw, których ostateczny kształt uzgadniany jest w drodze konsensu na forum komisji parlamentu. Warto zarazem zauważyć, że w jednoizbowych parlamentach skandynawskich konsensualna formuła *remiss* zastępuje działanie nieistniejącej tam izby wyższej. Do niedawna nieco inaczej było w Finlandii, gdzie funkcjonowała lokalna odmiana tzw. systemu półprezydenckiego (semiprezydencjalizmu). Jednak po jego zniesieniu i tam wzrosło znaczenie konsensualnej formuły *remiss*.

Wydaje się więc, że procedura *remiss* może być uznana za specyficzną formę weta mniejszości, charakterystycznego dla konsensualnych systemów politycznych. Warto zarazem pamiętać, że w państwach skandynawskich podziały socjopolityczne o charakterze kulturowym nie miały i nie mają większego znaczenia. Dominujący okazał się konflikt socjoekonomiczny. Partie lewicowe uzyskały tam silną pozycję na scenie politycznej, a związki zawodowe (zwłaszcza w Szwecji) zostały włączone w procedury podejmowania decyzji.

Z kolei w kontynentalnych demokracjach konsensualnych (np. Holandii czy Szwajcarii) partie socjaldemokratyczne były i są relatywnie słabe. W krajach tych ugruntowała się tradycja partnerstwa kulturowego, którego uzupełnieniem stało się partnerstwo społeczne. Ten rodzaj korporatyizmu należy uznać za odmianę słabszą aniżeli jego formy skandynawskie. Charakteryzuje go asymetryczny układ partnerstwa, tzn. słabości związków zawodowych towarzyszy znaczna siła organizacji pracodawców oraz umiarkowane zainteresowanie państwa włączaniem się w rozwiązywanie konfliktów społecznych. Z tego powodu w Holandii tak duże znaczenie przypisuje się,

założonej bez udziału państwa, Radzie Społeczno-Ekonomicznej (Sociaal-Economische Raad – SER). Współcześnie w jej skład wchodzi piętnastu przedstawicieli związków zawodowych, piętnastu reprezentantów pracodawców oraz piętnastu niezależnych ekspertów wyznaczonych przez premiera, przy czym rząd holenderski nie jest zobligowany do przestrzegania ustaleń Rady. Kooperacji dwustronnej służy także działalność prywatnej organizacji typu *think tank* w postaci Fundacji Pracy (Stichting van de Arbeid). Funkcjonuje ona na podstawie przepisów prawa cywilnego i zajmuje się działalnością rozjemczą w stosunkach pracy

Korporatyzm sprzyja dobrowolnej kooperacji wielkich funkcjonalnych grup interesu oraz państwa, której celem jest uzgadnianie interesów podmiotów publicznych oraz prywatnych. Z odmienną sytuacją mamy natomiast do czynienia w przypadku modelu etatystycznego, którego przedstawicielem jest Francja. W tym wariacie stosunków przemysłowych trudno posługiwać się pojęciem **woli stron**, gdyż liczy się głównie państwo. We Francji kolejne rządy niechętnie wchodziły w relacje o charakterze trójstronnym, chętnie natomiast prowadziły politykę interwencjonistyczną⁷². Warto przy tym odnotować, że również poziom konsensualizmu politycznego we Francji kształtuje się poniżej średniej zachodnioeuropejskiej⁷³. Na sytuację tę złożyły się m.in. praktyki przywodzące na myśl łagodny autorytaryzm, które stosowano w okresach rządów gaullistów, a także utrzymujący się etos hierarchicznej biurokracji państwowej oraz proetatystyczne elementy francuskiej kultury politycznej. Jednak i strona pracownicza nie jest tu bez winy, a główne zarzuty dotyczą:

- niskiego poziomu reprezentatywności francuskich organizacji związkowych (różne źródła wskazują na poziom uzwiązkowienia od 10% do 26%);
- zróżnicowania i rozdrobnienia francuskiego ruchu pracowniczego.

Oba te zjawiska utrudniają zajmowanie stanowisk w konkretnych kwestiach społecznych.

We Francji powstało niewiele przedsięwzięć trójstronnych. W okresie IV Republiki ustanowiono Komisję ds. Ekonomicznych i Socjalnych. Jej głównym zadaniem było opiniowanie rządowych projektów ustaw, regulujących zagadnienia ekonomiczne i społeczne, przed wniesieniem ich pod obrady Zgromadzenia Narodowego. Na pierwszy rzut oka taka formuła przedlegislacyjnej współpracy rządu i grup interesu może przywołać na myśl skandynawską procedurę *remiss*. Rola francuskiej Komisji była jednak zdecydowanie mniej istotna. Zarówno Komisja ds. Ekonomicznych i Socjalnych, jak i założona w 1946 r. Komisja Modernizacyjna nie odegrały specjalnej roli w procesach uzgadniania interesów. Godne odnotowania są natomiast konsultacje na szczeblu centralnym, zainicjowane po wydarzeniach 1968 roku. Przybrały one bardziej wyrazistą postać w latach 1981–1982, gdy prowadzono we Francji scentralizowane konsultacje trójstronne. Załamały się one jednak już pod koniec 1982 roku. Natomiast w 1986 roku, wobec utraty poparcia wyborczego przez lewicę, konsultacje niemal całkowicie zamarły. Przetarg na poziomie centralnym wznowiony został po reelekcji François Mitterranda na urząd prezydenta w 1988 roku. Negocjacje, kontynuowane podczas kadencji socjaldemokratycznego rządu Michela Rocard, również nie miały istotnego wpływu na politykę państwa. Na początku lat dziewięćdziesiątych sytuacja nie zmienia się. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, a następnie w latach 2005–2006, w dramatycznych okolicznościach powróciła dyskusja na temat idei dialogu społecznego prowadzonego z zaangażowaniem państwa. Nie przyniosło to jednak znaczących rezultatów.

Przykład francuski pokazuje, z jak konsekwentną uporczywością etatyzm pojawia się w krajach, gdzie istnieją sprzyjające mu warunki kulturowe. Potwierdzają to również przykłady

zaczepnięte z Europy Środkowej i Wschodniej. Zanim jednak zostaną one przywołane, zapoznamy się z praktyką określaną mianem polityki paktów społecznych (zob. rysunek na str. 35).

3.3. Polityka paktów społecznych i rządzenie wielopoziomowe

Anke Hassel zwraca uwagę na wzrastające w Europie znaczenie paktów społecznych⁷⁴. Badaczka ta na przykładzie Włoch i Irlandii ilustruje proces zanikania typowych dla klasycznych negocjacji trójstronnych kontraktów, polegających na hierarchicznej wymianie zasobów (np. poparciu politycznym dla rządu za strony związków zawodowych w zamian za podniesienie poziomu płacy minimalnej). Wzmocnieniu uległa pozycja przetargowa rządów narodowych, a stało się to za sprawą ograniczeń, które wprowadziła wspólna polityka pieniężna UE. Gabinety, nie mając większego pola manewru, ograniczają je również partnerom społecznym, a przede wszystkim związkom zawodowym, zmuszając je do silniejszego podporządkowania grupowych dążeń do wytycznych polityk sektorowych UE. Ewentualne kwestionowanie unijnego kursu przez poszczególne reprezentacje związkowe oznacza ich wykluczenie z paktowania i z europejskiej społeczności partnerów społecznych.

Restrykcyjność wspólnotowej polityki pieniężnej stanowi współczesne wyzwanie zarówno dla rządów narodowych, jak i partnerów społecznych. Gabinety odgrywają rolę koordynatorów procesów dostosowania krajowych polityk sektorowych do strategicznych działań UE, co ugruntowuje ich pryncypialną pozycję w stosunkach przemysłowych. Należy jednocześnie podkreślić, że z jednej strony nie mają one zbyt wielu możliwości dopasowywania zaleceń UE do dynamiki procesu trójstronnego uzgadniania interesów, z drugiej jednak, bywają władne (działając równolegle z odpowiednio silnymi partnerami społecznymi) wywołać określone zmiany w strukturach transnarodowych sieci politycznych. Może to skutkować

ewolucją nastawienia środowisk opiniotwórczych wspólnotowych ośrodków decyzyjnych. Zmiany tego rodzaju mają istotne znaczenie w kształtowaniu, często ulotnej, choć zarazem bardzo wpływowej, tzw. woli politycznej, ta zaś odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu rankingu zagadnień obecnych na wokandach ośrodków decyzyjnych UE (efekt *agenda setting*).

Przykład Irlandii przekonuje, że zręczne wykorzystanie narzędzi oferowanych przez politykę paktów społecznych, pozwala na sprawne wykorzystanie zarówno zasobów wewnętrznych, jak i zewnętrznych (unijnych). Polityki paktów społecznych nie należy jednocześnie uznawać za remedium na niedomagania tradycyjnych form uzgadniania interesów. W Irlandii, od 1987 roku, pakty przyczyniały się wprawdzie do wyraźnej poprawy sytuacji ekonomicznej i społecznej, lecz nie powodowały cudu gospodarczego. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, a więc w okresie mozolnego wdrażania drugiego z kolei kontraktu społecznego, stopa bezrobocia malała w tym kraju w tempie podobnym do tego, które notowaliśmy w Polsce – około 2% na przestrzeni 3 lat. Faktem jest jednak również to, że trend ten udało się utrzymać i we współczesnej Irlandii bezrobocie ma charakter frykcyjny⁷⁵ (wynosi około 4%). Stało się tak przede wszystkim dlatego, że – dzięki paktom społecznym – priorytetem polityki gospodarczej w Irlandii uczyniono tworzenie nowych miejsc pracy.

Wysiłek ten mógłby jednak okazać się daremny, gdyby nie towarzyszyły mu dodatkowe działania sektorowe na rzecz wzmocnienia zasobów rynku pracy, polegające na podniesieniu poziomu edukacji i kwalifikacji pracowników, by mogli oni podejmować zatrudnienie w nowych gałęziach gospodarki. Warto pamiętać, że jednocześnie powstrzymano wzrost administracji publicznej oraz zamrożono płace urzędników. Bardzo istotnym posunięciem było także obniżenie podatku CIT do poziomu 10% dla przedsiębiorstw lokujących swoją działalność w uprzywilejowanych przez rząd sferach.

Działanie to wiązało się z podjęciem kolejnego ważnego kroku w realizacji planu modernizacji społecznej i gospodarczej, czyli z wprowadzeniem przez rząd w 1988 roku, ustalonej wcześniej z partnerami społecznymi, tzw. selektywnej polityki gospodarczej. Posunięcie to, poprzedzone rzetelną reformą finansów publicznych, przeprowadzoną w 1987 roku i wzorowane na założeniach japońskiej ustawy o przemysłach schyłkowych, polegało na stopniowym odchodzeniu od tradycyjnej gospodarki, przy jednoczesnym wspieraniu czterech wybranych gałęzi, które rokowały nadzieje na wysoką dochodowość.

Przykład irlandzki pokazuje, że polityka paktów społecznych może stanowić istotny element zarządzania wielopoziomowego (*governance*). Jego charakterystyczną cechą jest dążenie ośrodków władzy do inicjowania oraz koordynowania przepływu zasobów, będących w dyspozycji aktorów niepublicznych. Rządzenie wielopoziomowe różni się od korporatyizmu m.in. tym, że przebiega w obrębie sieci (*complex networks*) – czyli w pewnym sensie **w poprzek hierarchicznych struktur** – a także angażuje większą liczbę aktorów, którzy dysponują bardziej zróżnicowanymi zasobami (tabela 1). Nie jest ono jednak tożsame z polityką paktów społecznych. Polityka paktów społecznych może być rozwijana w każdym z trzech podstawowych modeli stosunków przemysłowych: pluralistycznym, korporatystycznym lub etatystycznym. Natomiast rządzenie wielopoziomowe może rozwijać się w dwóch pierwszym modelach, ale nie ma szans powodzenia w modelu etatystycznym.

Tabela 1. Różnice między klasyczną (hierarchiczną) formą (neo)korporatyizmu a rządzeniem wielopoziomowym

Cecha	Klasyczny (neo)korporatyizm	Rządzenie wielopoziomowe (<i>lean corporatism</i>)
Dominujący rodzaj struktur	hierarchie	sieci
Dominujący paradygmat ekonomiczny	keynesizm	formuła neoklasyczna
Polityka pieniężna	względnie autonomiczna	poddana reżimowi wspólnej polityki pieniężnej
Polityka płac	koordynacja i koncentracja na poziomie centralnym lub sektorowym	koordynacja dostosowana do bieżących uwarunkowań
Zaangażowanie aktorów niepublicznych w procesy koordynacji	'ekskluzywne kluby' konsultacyjno-decyzyjne złożone z przedstawicieli władzy oraz reprezentatywnych partnerów społecznych	zróżnicowane – aż do osiągnięcia poziomu 'masy krytycznej' umożliwiającego sprawny przepływ zasobów w obrębie sieci
Dominujący poziom przetargu interesów	centralny	decentralizacja z przewagą przetargów sektorowych
Możliwości koordynacyjne	znaczne	utrudnione

Źródło: opracowanie własne na podstawie: F. Traxler, *op. cit.*, s. 588.

Celem koncepcji przedstawionej w tabeli 1 jest uświadomienie różnic między klasyczną, zdominowaną przez państwo, odmianą korporatyizmu a sieciowym wariantem rzą-

dzienia wielopoziomowego, które można określić także jako ‘rządzenie bez rządu’⁷⁶. W odniesieniu do stosunków przemysłowych rządzenie wielopoziomowe może jawić się jako uboższa forma korporatyizmu (*lean corporatism*). Klasyczny (neo)korporatyzm sprowadza się do relacji między hierarchicznymi ośrodkami władzy politycznej, realizującymi odpowiedni kurs polityk sektorowych państwa, a dążącymi do jego korekty reprezentatywnymi partnerami społecznymi. Ten wariant uzgadniania interesów, pomimo wszystkich zgłoszonych dotąd uwag, w zasadzie nie odbiega od konwencjonalnych form uprawiania polityki w państwach demokratycznych. Grupy interesu starają się oddziaływać na ośrodki decyzyjne dzięki udostępnionym przez rząd standardowym procedurom podejmowania decyzji⁷⁷.

Inaczej wygląda to w przypadku rządzenia wielopoziomowego. Działania, zmierzające do wyważenia interesu publicznego i interesów grupowych (prywatnych), potencjalnie nie wymagają tu zaangażowania państwa. Oczywiście, uwaga ta nie odnosi się do kluczowych polityk sektorowych, takich jak: polityka zagraniczna, pieniężna, fiskalna, obronna, wymiar sprawiedliwości i tym podobne⁷⁸. W tych obszarach decydenci publiczni starają się utrzymać monopol podejmowania decyzji, wyłączając kluczowe kwestie z debaty, a podmioty społeczeństwa obywatelskiego z uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Sytuację tę dobrze oddaje określenie Charlesa Lindbloma – *imprisoned zones of policy making* – oznaczające trwale ‘uwięzienie’ kluczowych dla suwerenności państwa polityk sektorowych w ramach *stricte* państwowych procesów decyzyjnych⁷⁹. Natomiast w odniesieniu do pozostałych polityk sektorowych, od połowy lat dziewięćdziesiątych obserwuje się postępującą dekoncentrację, decentralizację oraz wzrost znaczenia sieciowych transferów zasobów. Procesy te prowadzą do wzmocnienia znaczenia rządzenia wielopoziomowego także w stosunkach przemysłowych.

Z kolei w większości nowych krajów członkowskich UE, przechodzących proces transformacji ustrojowej, utrzymują się hybrydowe formy stosunków przemysłowych. Fakt ten bywa uwypuklany przez niektórych badaczy i niemal przez wszystkich liderów związków zawodowych, działających w krajach 'starej Unii'. W tego rodzaju interpretacjach rzekomą **amerykanizację** stosunków przemysłowych w Europie Środkowej przedstawia się jako istotne zagrożenie dla tzw. europejskiego modelu społecznego. Pewną rolę odegrał w tym kontekście przykład polskich stosunków przemysłowych, które uznawano nawet za rodzaj **zamerykanizowanego konia trojańskiego**, stanowiącego zagrożenie dla europejskiego kompromisu społecznego⁸⁰. Przesłankami przemawiającymi za tak daleko idącym wnioskiem są: niejednoznaczność, dezorganizacja oraz utrzymująca się w Polsce hybrydowość stosunków przemysłowych. Poza tym, niemal we wszystkich krajach Europy Środkowej i Wschodniej, wciąż widoczna jest wyraźna dominacja państwa w tym obszarze oraz (z wyjątkiem Słowenii i w pewnym stopniu Bułgarii) słaby rozwój zbiorowych układów pracy (tabela 2).

Przykład Polski, którą Guglielmo Meardi widzi w roli konia trojańskiego, dobrze obrazuje dominujące w UE wzory pożądanego kształtu stosunków przemysłowych. Ma to być urynkowiony, czy – jak go określa Franz Traxler – „odchudzony” (*lean*), a zarazem „rywalizacyjny” (*competitive*) korporatyzm⁸¹. Ten wariant korporatyzmu, choć odchudzony i urynkowiony, zdecydowanie jednak różni się od anglosaskiego pluralizmu, w którym dominuje wolny przetarg interesów grupowych. Różni się także od zamerykanizowanego, zdaniem Meardiego, wariantu polskiego, który zresztą w oczach tego autora jest raczej wcieleniem 'wolnej amerykanki' aniżeli prawdziwym odzwierciedleniem stosunków przemysłowych zza oceanu. Nie wdając się w zbędne w tym miejscu rozważania, wypada stwierdzić, że zarówno w Polsce, jak i w innych kra-

jach uwzględnionych w tabeli 2 – z wyjątkiem Słowenii, Estonii oraz częściowo Czech – korporatystyczne hybrydy współistnieją z fasadowymi konsensualnymi rozwiązaniami ustrojowymi – fasadowymi, gdyż nie towarzyszą im konsensualne rodzaje praktyk politycznych. Tych zaś brak m.in. dlatego, że nie znajdują one uzasadnienia w kulturze politycznej.

Tabela 2. Typy stosunków przemysłowych w postkomunistycznych krajach członkowskich UE

Dominujący typ stosunków przemysłowych	Kraj
nieskonsolidowany korporatyzm z elementami paktów społecznych	Słowenia
etatyzm/chwiejny korporatyzm	Bułgaria, Litwa, Polska, Słowacja
etatyzm/fasadowy korporatyzm	Rumunia
słaby etatyzm/słaby korporatyzm	Czechy, Łotwa, Węgry
nieskonsolidowany pluralizm z elementami polityki paktów społecznych	Estonia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Sroka, *Dialog społeczny i stosunki przemysłowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.

4. Podsumowanie

Nawiązując raz jeszcze do hipotezy A. Lijpharta oraz M.M.L. Crepeza, można stwierdzić, że w demokracjach zachodnioeu-

ropejskich wciąż współwystępują: korporatyzm w stosunkach przemysłowych oraz konsensualizm, jako wiodąca zasada organizacji działań politycznych. Nie można jednak tego powiedzieć w odniesieniu do zdecydowanej większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W większości krajów 'starej Unii' (UE-15) decentralizacja instytucji korporatystycznych, której towarzyszy realizacja polityki paktów społecznych, świadczy o obieraniu swoistej **trzeciej drogi** między pluralizmem a klasycznym, scentralizowanym korporatyzmem. Istotą tego kursu jest stopniowa dekoncentracja i decentralizacja instytucji korporatystycznych. Ma ona służyć dostosowywaniu się instytucji dialogu społecznego do bardziej dynamicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej i krótszych cykli koniunkturalnych na rynkach światowych, a zarazem utrzymaniu niezbędnej różnorodności narodowych aren stosunków przemysłowych.

Z drugiej strony, umacniające się wzorce regulacji obowiązujących w obszarze UE, mają przyczynić się do przewyżczenia lokalnych zagrożeń europejskiego modelu społecznego. Nie chodzi tu jednak o narzucanie rozwiązań instytucjonalnych, lecz o ustalanie wspólnych zasad, tak jak w przypadku generalnych ram informacji i konsultacji z pracownikami. Ramy te nakreślono ogólnie w treści dyrektywy o informacji i konsultacji z pracownikami⁸², jednak realnego kształtu nadają konsultacjom narodowe rozwiązania prawne, które – jak pokazuje choćby przypadek polski – mogą być zupełnie różne.



Tomasz Grzegorz Grosse

Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej*

W Unii Europejskiej dialog społeczny i dialog obywatelski są słabo zinstytucjonalizowane. Wpływ partnerów społecznych na decydentów publicznych jest ograniczony, ponieważ główne decyzje w sprawie kierunków polityk europejskich oraz regulacji prawnych podejmują instytucje wspólnotowe. Prowadzenie dialogu społecznego i obywatelskiego ma na celu przede wszystkim legitymizację europejskich instytucji i polityk publicznych.

* W niniejszej publikacji, za zgodą Redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”, Autor wykorzystał fragmenty własnego artykułu zamieszczonego w tym periodyku: T.G. Grosse, *Dialog społeczny a dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „Trzeci Sektor” 2005/2006, nr 4, s. 109–117.

1. Rodzaje dialogu władzy ze społeczeństwem

W Europie, na poziomie narodowym, widoczne są dwa główne nurty zorganizowanego dialogu władzy publicznej ze społeczeństwem⁸³. Oba rodzaje wykraczają poza sferę rywalizacji politycznej oraz poza klasycznie rozumianą debatę publiczną (prowadzoną za pośrednictwem mediów) oraz debatę ekspercką (toczoną ze specjalistami w określonej dziedzinie, także z instytucjami eksperckimi, np. *think tank*).

Pierwszy typ dialogu jest bardziej sformalizowany i wyraża się w powołaniu określonych instytucji, a partnerzy społeczni mają silną pozycję negocjacyjną, umożliwiającą wetowanie propozycji przedkładanych przez stronę rządową (tzw. *veto players*). Dominujące znaczenie mają negocjacje między interesami poszczególnych stron. Przykładem jest tu tzw. dialog społeczny. W jego ramach rząd prowadzi negocjacje głównie z przedstawicielami pracodawców i pracowników.

Drugim typem dialogu są mniej zinstytucjonalizowane formy konsultacji społecznych, niejednokrotnie powoływane w sposób doraźny i krótkotrwały w celu zaopiniowania określonej polityki rządu. Nie dają one partnerom społecznym gwarancji udziału w podejmowaniu ostatecznych decyzji, tj. pozycji *veto players* w procedurze formułowania określonej polityki publicznej. Za przebieg dialogu i kształt danej polityki odpowiada wyłącznie administracja publiczna. Ta forma dialogu jest również określana jako „ukierunkowana przez decydentów partycypacja społeczna”⁸⁴. Oznacza to, że mają oni wpływ na dobór uczestników konsultacji, a także wybierają takie propozycje partnerów społecznych, które są zgodne z kierunkiem działań inicjowanych przez władze publiczne. Jest to więc forma dialogu znacznie bardziej korzystna dla linii programowej reprezentowanej przez administrację niż stronę społeczną, pozwalająca zachować większą spójność i kierunek merytoryczny polityk publicznych. Ogranicza także liczbę

bę konfliktów między stronami dialogu, a więc pozwala w sprawniejszy sposób prowadzić konsultacje społeczne. Głównym przykładem omawianego typu jest dialog obywatelski, prowadzony z szerszą reprezentacją przedstawicieli społecznych, obejmującą przede wszystkim organizacje pozarządowe, ale również samorządy terytorialne i organizacje zawodowe.

Innym typem słabo zinstytucjonalizowanego dialogu, o rozbudowanym profilu partnerów społecznych, są tzw. paktów społeczne. Najczęściej pretekstem do powołania scentralizowanych negocjacji społecznych w formule paktu społecznego była niełatwa sytuacja gospodarcza w kraju, bądź konieczność dostosowania do regulacji narzuconych przez UE (np. ze względu na wejście do Unii Gospodarczej i Walutowej)⁸⁵. Presja zewnętrzna wymuszała wprowadzanie trudnych reform, np. ograniczających wydatki z budżetu państwa, wysokość płac lub wprowadzających większą elastyczność na rynku pracy⁸⁶. W tej sytuacji dialog społeczny miał mobilizować poparcie polityczne dla kierunku wprowadzanych zmian i zapewniać większą efektywność działań administracji publicznej. W odróżnieniu od poprzednio omówionych form dialogu, paktów społeczne obejmują najczęściej również przedstawicieli najważniejszych partii politycznych. Wkraczają więc w sferę polityki partyjnej i poszukują konsensusu między różnymi interesami społecznymi dla proponowanych reform i polityk publicznych, obejmując również interesy reprezentowane przez partie polityczne⁸⁷.

1.1. Wpływ i znaczenie obu formuł dialogu

Jak się wydaje, bardziej skutecznym sposobem legitymizowania polityk publicznych jest lepiej zinstytucjonalizowana formuła dialogu oraz paktów społeczne, włączające do konsultacji także reprezentantów opozycji politycznej. Wyniki 'miękkich' konsultacji społecznych, prowadzone w formule dialogu obywatelskiego, mogą być natomiast stosunkowo łatwo podwa-

żone, np. po zmianie koalicji rządowej⁸⁸. Jednym z kluczowych problemów dialogu władzy ze społeczeństwem jest właściwa reprezentatywność partnerów społecznych, tj. wybór takich organizacji, które w odpowiedni sposób reprezentują poszczególne grupy społeczne. W przypadku silniej zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego, zwłaszcza w sytuacji, kiedy partnerzy społeczni mają realny wpływ na wynik negocjacji – podstawowym wyzwaniem jest odpowiedni kształt instytucji. Chodzi zwłaszcza o to, aby sprzyjały one wypracowywaniu kompromisu, a nie przyczyniały się do zablokowania negocjacji. Natomiast w przypadku ‘miękkich’ form konsultacyjnych szczególnym wyzwaniem jest zwiększanie możliwości wpływu partnerów społecznych na przyjmowane rozwiązania polityczne. Chodzi np. o odpowiednie protokołowanie propozycji wnoszonych przez stronę społeczną, a także raportowanie o sposobach korygowania przez rząd odpowiednich dokumentów (polityk publicznych) konsultowanych z partnerami społecznymi.

W Unii Europejskiej występuje zarówno dialog społeczny, jak i dialog obywatelski. Obie formuły dialogu są słabo zinstytucjonalizowane, a partnerzy społeczni mają dość ograniczony wpływ na decydentów publicznych. Główne decyzje, odnoszące się do prawa europejskiego i kierunków polityk europejskich, są przygotowywane przez urzędników europejskich i podejmowane przez instytucje wspólnotowe. Różnorodne formy prowadzenia dialogu społecznego i obywatelskiego w Unii Europejskiej mają natomiast zasadnicze znaczenie dla legitymizacji instytucji i polityk publicznych w Europie, co ma związek z deficytem demokratycznym instytucji wspólnotowych.

2. Dialog społeczny w Unii Europejskiej

2.1. Podstawowe cele dialogu społecznego

Można wyróżnić dwa podstawowe cele funkcjonowania dialogu społecznego w Europie w ostatnich kilkunastu latach.

Pierwszym jest wykorzystanie tego instrumentarium do dostosowania gospodarki do wyzwań związanych z integracją europejską i globalizacją gospodarczą. Podstawowym kierunkiem zmian jest w tym przypadku liberalizowanie **stosunków przemysłowych** (*industrial relations*), tj. regulacji i metod zarządzania praktykowanych na rynku pracy. Proces ten obejmuje również zmianę samych instytucji dialogu społecznego, w kierunku ich decentralizacji oraz uelastycznienia. Drugim celem jest zwiększenie akceptacji społecznej dla działań administracyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do poważnych reform społeczno-gospodarczych.

W Unii Europejskiej istnieje asymetria między politykami promującymi efektywność i konkurencyjność rynkową a politykami wspierającymi ochronę społeczną i wyrównywanie szans różnych grup obywateli⁸⁹. Według ekspertów liberalizacja wspólnego rynku staje się główną platformą integracji europejskiej, natomiast ochrona społeczna i stosunki przemysłowe pozostają domeną krajów członkowskich i regulacji narodowych⁹⁰. Wprowadzenie dialogu społecznego na poziom europejski było próbą zmniejszenia wspomnianej asymetrii między dążeniem do konkurencyjności na wspólnym rynku a troską o polityki społeczne. Dla zwolenników koordynacyjnego prowadzenia polityk publicznych była to również próba rozwoju **europejskiego modelu społecznego**. Dialog społeczny w Unii Europejskiej miał więc na celu wykreowanie silnych polityk i rozwój prawa europejskiego w odniesieniu do szeroko pojętej ochrony społecznej, obejmującej również stosunki przemysłowe. Dużą część protagonistów europejskiego modelu społecznego akceptowała powołanie wspólnego rynku i integrację monetarną jedynie jako początkowy etap integracji europejskiej, po którym nastąpi harmonizacja polityk społecznych i praw pracowniczych w skali europejskiej⁹¹. Warto w tym miejscu przypomnieć, że napięcie między zwolennikami liberalizacji wspólnego rynku a obrońcami polityk socjaldemokra-

tycznych widoczne było już pod koniec ubiegłego wieku, czyli od początku budowania jednolitego rynku. Znalazło to wyraz na przykład w uzupełnianiu regulacji dotyczących jednolitego rynku przez rozbudowany pakiet polityk redystrybucyjnych UE (regionalnej i rolnej), a także przez propozycje dotyczące wspólnotowego programu działań społecznych (Social Action Programme), protokołów w sprawie polityki socjalnej (włączony do Traktatu z Maastricht) oraz Wspólnotową Kartę Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Wprowadzenie dialogu społecznego na szczebel europejski było więc kolejnym przejawem równoważenia wpływów polityk liberalnych. Było również próbą powstrzymania tendencji do dekompozycji dialogu społecznego na poziomie narodowym i wypromowania minimalnych standardów w zakresie praw pracowniczych.

2.2. Europejskie instytucje dialogu społecznego i regulacje prawne

W literaturze przedmiotu można znaleźć dwie koncepcje teoretyczne dotyczące oceny europejskich instytucji dialogu społecznego. Według pierwszej z nich, służą one zwiększeniu **konkurencyjności systemowej** między różnymi narodowymi stosunkami przemysłowymi⁹². Jest to związane z prymatem atrakcyjności inwestycyjnej w państwach członkowskich i pozostawianiem coraz szerszego zakresu spraw związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku w poszczególnych krajach, do rozstrzygnięcia rządów narodowym⁹³. Konsekwencją tego podejścia może być stopniowe obniżanie standardów praw pracowniczych i zwiększanie elastyczności rynku pracy. Odmienną koncepcją jest twierdzenie o przyczynianiu się europejskiego dialogu społecznego do **koordynacji systemów** narodowych stosunków przemysłowych. Jest to proces wzmacniania wspólnych europejskich standardów i stopniowej konwergencji modeli narodowych w procesie naśladownictwa najlepszych praktyk i wymiany informacji⁹⁴. Rezultatem tego

procesu byłoby więc podwyższanie standardów pracowni-
czych w Europie i harmonizacja przepisów dotyczących ryn-
ku pracy w skali europejskiej. Należy dodać, że większość
specjalistów pesymistycznie ocenia efektywność funkcjonowa-
nia unijnego dialogu społecznego, a także zwraca uwagę na
rosnące znacznie konkurencyjności systemowej między pań-
stwami członkowskimi.

System dialogu społecznego i stosunków przemysłowych
w Unii Europejskiej ma podstawę w zapisach traktatu euro-
pejskiego⁹⁵. Jest to jednak stosunkowo słaba podstawa, która
określa działanie Unii jedynie jako wspomagające i uzupełnia-
jące wobec regulacji państw członkowskich. Ważnym elemen-
tem tego systemu jest obowiązek nałożony na Komisję Euro-
pejską – konsultacji z partnerami społecznymi⁹⁶ w sprawach
polityki społecznej, a także wspierania i ułatwiania przez Ko-
misję prowadzenia dialogu społecznego w Unii. W systemie
europejskiego dialogu społecznego bodaj najważniejszą funk-
cję pełni, powołany w marcu 2003 roku, Trójstronny Szczyt
Społeczny ds. Wzrostu i Zatrudnienia (Tripartite Social Sum-
mit for Growth and Employment), instytucja skupiająca głów-
ne europejskie organizacje pracodawców i związków zawo-
dowych, a także przedstawiciele Komisji Europejskiej. Co
bardzo istotne – w pracach wspomnianej instytucji nie biorą
udziału przedstawiciele rządów narodowych. Oznacza to, że
Trójstronny Szczyt Społeczny nie ma charakteru międzyrzą-
dowego, co w znaczący sposób obniża efektywność działania
tej instytucji, a zwłaszcza jej wpływ na tworzenie polityk i pra-
wa europejskiego. Po roku 1998⁹⁷, na szczeblu unijnym powo-
łano również 30 sektorowych instytucji dialogu dwustronne-
go, które, jak się szacuje, pokrywają około 50% wszystkich
branż europejskiej gospodarki. Plonem pracy tych instytucji
do 2002 roku było ponad 40 wspólnych dokumentów doty-
czących dialogu między różnymi sektorami gospodarki i po-
nad 400 tekstów wewnątrzsektorowych⁹⁸. Głównym zarzutem

stawianym tym dokumentom jest ich nadmierna ogólnikowość, co przyczynia się do ich słabej implementacji w praktyce⁹⁹.

Traktat z Maastricht otworzył partnerom społecznym drogę do zawierania układów ramowych na poziomie wspólnotowym. Określone zostały także zasady wdrażania wynegocjowanych przez partnerów społecznych uzgodnień: (1) zgodnie z procedurami i praktyką krajowych partnerów społecznych w każdym z poszczególnych państw członkowskich lub (2) na podstawie decyzji Rady UE. Przykładem skutecznego dialogu społecznego, w którym europejscy partnerzy wynegocjowali układy ramowe, później przekształcone w dyrektywy Rady UE, są: umowa o urloпах rodzicielskich (jej treść została włączona do Dyrektywy Rady 96/34/WE z 3 czerwca 1996 r.), umowa o pracy w niepełnym wymiarze godzin (Dyrektywa Rady 97/81/WE z 15 grudnia 1997 r.) oraz umowa o pracy na czas określony (Dyrektywa Rady 99/70/WE z 28 czerwca 1999 r.). Kolejne porozumienia dotyczyły telepracy (2002 r.) oraz stresu w miejscu pracy (2004 r.). Miały one charakter „umów niewiążących od strony prawnej” (*legally not binding agreements*). Oznacza to, że organizacje członkowskie sygnatariuszy mają obowiązek ich wdrożenia na szczeblu krajowym w ciągu 3 lat. Nieudane były natomiast negocjacje na temat pracy tymczasowej (*interim work*)¹⁰⁰.

Zawarcie umów zbiorowych między partnerami społecznymi dialogu europejskiego otwiera drogę do zapoczątkowania procesu legislacyjnego, prowadzącego do decyzji Rady Europejskiej (a więc instytucji międzyrządowej). Możliwość wprowadzenia regulacji europejskich w wyniku inicjatywy partnerów społecznych należy uznać za najbardziej istotny element unijnego systemu dialogu społecznego. Należy jednak zauważyć, że możliwości tworzenia prawa są ograniczone do niewielkiego zakresu spraw. Proces legislacyjny jest ponadto niezwykle trudny w realizacji od strony politycznej. Postanowienia w Radzie Europejskiej, dotyczące rynku pracy i stosunków prze-

mysłowych, są podejmowane na zasadach jedności – co osłabia możliwości zawarcia kompromisu między rządami krajów członkowskich. Dodatkowo występują poważne różnice modeli gospodarczych w krajach członkowskich, a więc również odmienne interesy ekonomiczne i polityczne poszczególnych rządów. Możliwości regulacji europejskich w omawianym zakresie ogranicza również traktat europejski¹⁰¹. Nie mogą one obejmować jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Nie mogą ograniczać prawa krajów członkowskich do określania zasad funkcjonowania ich systemów zabezpieczenia społecznego. Nie mogą też wpływać na równowagę finansową krajów członkowskich (a więc powodować znaczących kosztów dla budżetów narodowych). Wspomniane przepisy nie mogą również powodować utrudnień w tworzeniu i rozwijaniu małych i średnich przedsiębiorstw. Należy również zauważyć, że minimalne standardy dotyczące prawa pracy i innych zagadnień obejmujących stosunki przemysłowe są wprowadzane na mocy dyrektyw, przy uwzględnieniu warunków i norm technicznych istniejących w każdym państwie członkowskim. Oznacza to w praktyce, że prawo europejskie określa jedynie cele i założenia przepisów. Ich sposób wdrożenia, a więc wybór metod i środków prawnych, pozostawiono poszczególnym państwom. Praktyka wskazuje, że taki sposób implementacji przepisów unijnych do prawa krajowego może powodować poważne uchybienia w zakresie stosowania prawa europejskiego. Ponadto, sprzyja on zwiększaniu zróżnicowania prawnego między systemami prawa narodowego, a więc może przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności systemowej między różnymi narodowymi stosunkami przemysłowymi.

2.3. Wdrażanie uzgodnień unijnych

W Unii Europejskiej bardziej efektywne instrumenty zarządzania – określane jako ‘twarde’ – odnoszą się do tworzenia regu-

lacji europejskich lub egzekwowania unijnego prawa na drodze sądowniczej. Tego typu działania, zwłaszcza w sferze wpływania na nowe regulacje, są dla uczestników dialogu społecznego w Unii utrudnione. Dlatego większość instrumentów pozostawionych partnerom społecznym zaliczyć należy do mniej efektywnych, czyli 'miękkich' metod zarządzania. Odnoszą się one najczęściej do określania ogólnych standardów, opiniowania dokumentów Komisji Europejskiej, dobrowolnego wprowadzania określonych postulatów do praktyki stosunków przemysłowych lub dialogu społecznego w krajach członkowskich itp. Przykładem wspomnianych praktyk działania jest tzw. otwarta metoda koordynacji¹⁰². Unijny dialog społeczny ogranicza się więc przede wszystkim do działań konsultacyjnych i wymiany informacji. W stosunkowo niewielkim stopniu wpływa na harmonizację prawa, a więc także na ujednocnianie stosunków przemysłowych między krajami członkowskimi. Ma także niewielki wpływ na współpracę między narodowymi systemami dialogu społecznego.

Jak wspomniano, głównym niedostatkim unijnego dialogu społecznego jest słabość implementacyjna podejmowanych porozumień. Wynika ona z kilku przyczyn. Jest związana z dobrowolnym charakterem wielu ustaleń i swobodą w zakresie ich wdrażania. Efektywność tego wdrażania w państwach członkowskich zależy w dużym stopniu od stanowiska krajowych organizacji związkowych i konfederacji pracodawców. Te zaś trudno zmusić do przestrzegania porozumień unijnych, szczególnie w sytuacji, kiedy nie jest to powiązane z implementacją prawa europejskiego. W przypadku niektórych państw trudności wdrażania porozumień wynikają również ze słabości krajowego systemu dialogu społecznego i lokalnych organizacji społecznych. Oznacza to, że system europejski ma niewielkie możliwości wspierania rozwoju instytucji dialogu w krajach członkowskich. Co więcej, jego skuteczność niemal całkowicie zależy od narodowych struktur instytucjonalnych, w tym

również od przyjętego w danym kraju modelu gospodarki¹⁰³. Jak wcześniej wspomniano, słabością tego systemu jest brak przedstawicieli rządów narodowych. Rezerwa wielu rządów wobec dialogu europejskiego jest związana z ich niechęcią do ponoszenia kosztów politycznych lub budżetowych za ustalenia podejmowane w tych instytucjach.

2.4. Rola Komisji Europejskiej

Dokumenty europejskie zwracają uwagę, że poważnym zagrożeniem dla europejskiego dialogu społecznego są słabości zarządzania i niewłaściwe stosowanie ustaleń europejskich w krajach członkowskich (zwłaszcza na poziomie przedsiębiorstw). Właśnie dlatego celem wielu inicjatyw Komisji Europejskiej¹⁰⁴, wspieranych przez partnerów społecznych, jest podwyższenie jakości zarządzania w ramach systemu dialogu europejskiego. Ponadto uznaje się, że nowe kraje członkowskie są niewłaściwie przygotowane do udziału w unijnym systemie dialogu. Jest to związane ze słabością instytucjonalną dialogu społecznego w tych krajach, czego przejawem jest również niewystarczający potencjał organizacyjny, finansowy i ekspercki organizacji społecznych¹⁰⁵. Dlatego też działania ze strony Komisji Europejskiej obejmują m.in. wsparcie ruchu związkowego w tych krajach.

Dla Komisji Europejskiej ważną przesłanką wspierania dialogu społecznego w krajach członkowskich jest chęć przyspieszenia realizacji celów lizbońskich¹⁰⁶. Działania Komisji zmierzają do tego, aby dialog społeczny, zarówno na poziomie unijnym, jak i w krajach członkowskich, aktywnie uczestniczył w unowocześnianiu i podwyższaniu konkurencyjności gospodarki europejskiej. Komisja zachęca partnerów społecznych do zwiększenia elastyczności warunków zatrudnienia, mobilności i wydajności siły roboczej, promowania rozwoju szkoleń zawodowych i podwyższania jakości kapitału ludzkiego. Ponadto, istotnym działaniem Komisji jest wspieranie

zatrudniania absolwentów i wyrównywania warunków pracy dla kobiet¹⁰⁷. Komisja propaguje także rozwój kodeksów etycznych w zakładach pracy. Przykładem tego działania jest propozycja korporacyjnej odpowiedzialności społecznej, obejmującej m.in. zwiększenie wrażliwości pracodawców na warunki pracy, współpracę z lokalnymi społecznościami, ochronę przyrody i tym podobne¹⁰⁸.

2.5. Niektóre inicjatywy wspólnotowe

Jak już wcześniej wspomniałem, ważnym problemem funkcjonowania europejskiego dialogu społecznego są kłopoty w przenoszeniu uzgodnień ze szczebla unijnego na poziom poszczególnych przedsiębiorstw, zwłaszcza największych korporacji¹⁰⁹. Wiąże się to zarówno z nieskutecznością i słabością unijnego systemu negocjacyjnego, jak i z rosnącą siłą korporacji europejskich wobec administracji publicznej szczebla narodowego oraz europejskiego. Dlatego też w ostatnim czasie podjęto kilka inicjatyw, które zmierzają do wprowadzenia do prawa europejskiego minimalnych standardów dialogu społecznego i innych praw pracowniczych w dużych przedsiębiorstwach europejskich¹¹⁰.

Jedną z nich jest dyrektywa o Europejskiej Radzie Zakładowej¹¹¹. Podstawowym celem tej regulacji jest tworzenie rad zakładowych w koncernach działających przynajmniej w dwóch krajach członkowskich, zatrudniających co najmniej 1000 pracowników. Rady mają ułatwić pracownikom dostęp do informacji o sprawach dotyczących przedsiębiorstwa i w miarę możliwości zapewnić im prawo konsultowania projektów decyzji zarządu. Krytykowana jest skuteczność funkcjonowania omawianej dyrektywy w zakładach pracy. Wprawdzie do końca 2001 roku, w skali europejskiej dyrektywa obejmowała około 650 korporacji, ale różny był sposób wdrożenia jej postanowień – niejednokrotnie daleki od rzeczywistych oczekiwań pracowników i założeń ustawodawcy¹¹². Wskazują na to do-

świadczenia związkowców, którzy domagają się rewizji tej regulacji. W ich opinii pozostawia ona zbyt wiele swobody pracodawcom. W niewystarczający sposób gwarantuje przestrzeganie praw pracowników, zwłaszcza w przypadku restrukturyzacji firmy¹¹³. Komisja Europejska podjęła wstępną deklarację w sprawie nowelizacji dyrektywy i ujednoczenia innych przepisów europejskich w zakresie informowania pracowników i konsultacji z nimi¹¹⁴. Inicjatywie Komisji sprzeciwiają się organizacje przedsiębiorców i niektóre rządy państw członkowskich.

Warto zauważyć, że w Unii widoczny jest stosunkowo niski poziom minimalnych standardów praw pracowniczych, zwłaszcza w stosunku do rozwiązań funkcjonujących w niektórych krajach członkowskich¹¹⁵. Przedsiębiorstwa mają tutaj dodatkowe pole manewru. Wiele rozwiązań szczegółowych w zakresie dyrektywy o Europejskiej Radzie Zakładowej zależy od prawa miejscowego, zgodnie z usytuowaniem siedziby zarządu głównego korporacji. Koncerny mogą więc wybierać dogodnie dla siebie przepisy, wynikające z różnic między poszczególnymi systemami prawa krajowego. Takie rozwiązanie skłania rządy narodowe do maksymalnej liberalizacji przepisów wprowadzających dyrektywę do krajowego porządku prawnego, co ma w założeniach przyciągać inwestorów. W ten sposób logika działania prawa europejskiego i dość duża swoboda implementacyjna omawianej dyrektywy wspierają **konkurencyjność systemową** między narodowymi modelami gospodarczymi, zamiast oddziaływać na rzecz większej **koordynacji systemów** prawnych w Europie. Przyjęte w dyrektywie podejście faworyzuje więc rozwiązania prawne funkcjonujące w centrali korporacji, a także pracowników w niej zatrudnionych. W niewielkim stopniu przyczynia się do narzucenia wyższego standardu praw pracowniczych. Służy raczej wprowadzaniu (w ramach całego koncernu) standardów obowiązujących w kraju, gdzie mieści się siedziba firmy. Po-

nadto, efektywność wykorzystania dyrektywy przez pracowników zależy od siły struktur związkowych i praw pracowniczych obowiązujących w danym państwie. Dyrektywa nie ogranicza bowiem możliwości wprowadzania korzystniejszych praw pracowniczych w zakresie informacji i konsultacji, jeśli takie rozwiązania funkcjonują w krajowym porządku prawnym¹¹⁶.

3. Europejskie sieci polityczne i dialog obywatelski

Jedną z najważniejszych tez, dotyczących dialogu społecznego i obywatelskiego w Unii, jest opinia o świadomym wspieraniu w procesach integracji europejskiej dialogu obywatelskiego, określanego jako system **transnarodowego pluralizmu**. Dzieje się to kosztem ograniczania znaczenia dialogu społecznego między pracownikami i pracodawcami¹¹⁷. W istocie europejski dialog obywatelski, zwłaszcza rozumiany w sposób szeroki, tj. jako różnorodne formy konsultacji administracji brukselskiej z organizacjami społecznymi i eksperckimi, jest lepiej rozwinięty i obejmuje większy zakres spraw aniżeli europejski dialog społeczny. Konsultacje na poziomie unijnym odbywają się m.in. w ramach **sieci politycznych**¹¹⁸, grupujących ekspertów, organizacje branżowe i społeczne, w których unijne instytucje technokratyczne mają uprzywilejowaną pozycję koordynacyjną i sterującą¹¹⁹. Konsultacje społeczne prowadzone w tych sieciach są – według ekspertów¹²⁰ – stosunkowo słabo zinstytucjonalizowane, nie gwarantują partnerom społecznym uprawnień decyzyjnych (tj. pozycji *veto players*), uprzywilejowują najsilniejsze (najbogatsze) organizacje lobbystyczne lub organizacje preferowane przez technokrację, a także ograniczają zakres partycypacji w elitach eksperckich i dostęp do wybranych przedstawicieli społecznych¹²¹.

3.1. Wzmocnienie kultury dialogu

Komisja Europejska podejmuje wiele działań mających na celu zwiększenie zakresu i intensywności konsultacji społecznych.

Wśród nich warto wymienić komunikat dotyczący wzmocnienia kultury dialogu. Określa on główne zasady i standardy prowadzenia konsultacji społecznych przez Komisję¹²². W myśl tych zasad proces konsultacji powinien być prowadzony przez wszystkie instytucje administracji europejskiej w sposób otwarty dla zainteresowanych organizacji społecznych, zwłaszcza takich, które reprezentują interesy społeczne objęte działaniami Komisji. Ważnym środowiskiem polityki otwartości jest internet. Komisja postuluje umożliwienie dostępu do dokumentów w formie elektronicznej, a także zwiększenie dialogu społecznego poprzez internet. Chodzi zwłaszcza o publiczne prezentowanie opinii środowisk społecznych i efektów prowadzonego dialogu. Istotną rolę pełni tu baza danych CONECCS¹²³. Wśród innych zasad konsultacji, określonych w omawianym dokumencie, należy wymienić m.in. postulat wyraźnego określania przedmiotu i zawartości merytorycznej konsultacji. Oprócz powszechnej dostępności diskutowanego dokumentu instytucje unijne mają obowiązek publikowania wyników konsultacji, w szczególności wskazywania na wprowadzone w dokumencie zmiany. Zaproponowano także zagwarantowanie okresu minimum ośmiu tygodni na przedstawienie opinii przez partnerów społecznych. Innym postulatem jest prowadzenie konsultacji wśród wszystkich narodowości i zainteresowanych grup społecznych, nawet wówczas, gdy nie są one reprezentowane na poziomie europejskim przez konkretne organizacje pozarządowe.

3.2. Komitety konsultacyjne

Ekspansja regulacji unijnych (*competence creep*) oraz powiązany z tym rozwój zadań Komisji w kolejnych obszarach polityk publicznych sprzyja powstawaniu nowych organizacji lobby-stycznych¹²⁴ i włączaniu kolejnych instytucji do procesu konsultacyjnego. Podstawowym mechanizmem opiniowania polityk europejskich i wypracowywania przyszłych rozwiązań

legislacyjnych są tzw. komitety konsultacyjne. Do roku 2004 powołano 124 takie komitety, niemal we wszystkich obszarach działania Unii. Komisja wyraźnie wspiera rozwój sieci politycznych, w tym powołuje kolejne komitety konsultacyjne, a także organizuje inne formy konsultowania polityk europejskich (konferencje, nieformalne spotkania, programy informacyjne, badania opinii społecznej itp.). Jednocześnie steruje kierunkiem rozwoju sieci politycznych, m.in. selektywnie zaprasza organizacje do pracy w komitetach konsultacyjnych, wspiera rozwój organizacji społecznych w wybranych obszarach spraw publicznych (zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym), także przez finansowe dotowanie ich działalności¹²⁵. Jak pokazują badania¹²⁶, Komisja faworyzuje zwłaszcza stowarzyszenia biznesu oraz organizacje obywatelskie (np. zajmujące się ekologią lub rozwojem społecznym). Największa aktywność organizacji społecznych ma miejsce w obszarze działalności dyrekcji generalnych: przedsiębiorczości, ochrony środowiska, zatrudnienia i polityki społecznej, rolnictwa¹²⁷.

3.3. Czemu służy rozwój sieciowych form zarządzania?

Działania Komisji Europejskiej wiążą się bezpośrednio z jej celami i interesami politycznymi. Są m.in. podyktowane chęcią uzyskania wsparcia politycznego dla inicjatyw, które mogą wzbudzać opór krajów członkowskich. Rozwijając sieciowe formy zarządzania politykami europejskimi, Komisja stara się więc zapobiec utrudnianiu przez niektóre państwa funkcjonowania metody wspólnotowej i dąży do hierarchicznego sterowania tymi politykami¹²⁸. W ten sposób Komisja buduje również legitymizację społeczną dla prowadzonych przez siebie polityk publicznych i wspieranych kierunków integracji europejskiej. Przyczynia się także do rozwoju metody wspólnotowej: nie tylko dzięki zwiększaniu prawdopodobieństwa przyjmowania nowych regulacji, ale również wspierając organizacje

społeczne, które mogą wstępować na drogę sądową w celu poprawnego implementowania prawa unijnego.

Zdaniem niektórych ekspertów, rozwijanie sieci politycznych nie jest jednak efektywną metodą zarządzania politykami europejskimi. W Unii działa wiele różnych sieci, odnoszących się do polityk publicznych¹²⁹, a także wiele centrów decyzyjnych (lub współdecydujących) i kontrolujących funkcjonowanie poszczególnych sieci¹³⁰. W konsekwencji instytucje unijne mają poważne kłopoty z koordynacją własnych działań, a tym samym z utrzymaniem sterowności nad politykami publicznymi w Europie. Brakuje zwłaszcza odpowiedniej koordynacji pracy wewnątrz Komisji Europejskiej. W niektórych przypadkach poszczególne dyrekcje generalne mają odmienne, a nawet całkiem sprzeczne, koncepcje rozwoju polityk publicznych. Brakuje również wyraźnego przywództwa politycznego ze strony unijnej władzy wykonawczej, które pozwoliłoby nie tylko wypracować spójną politykę wewnątrz Komisji, ale również prowadziłoby jednolitą politykę wobec innych instytucji unijnych i władz narodowych. Sieci polityczne nie zapewniają możliwości koordynowania polityk publicznych między Komisją a poszczególnymi jednostkami administracyjnymi w państwach członkowskich. Kraje członkowskie niechętnie przyjmują inicjatywy w zakresie diagnozowania słabości swoich administracji, gdyż sprzeciwiają się nadmiernej ingerencji Komisji w funkcjonowanie narodowych systemów administracyjnych. Są także krytyczne wobec pomysłów harmonizowania zdolności i standardów administracyjnych między poszczególnymi krajami¹³¹. Zdaniem ekspertów¹³², w wielu sieciach politycznych działających na szczeblu unijnym współpraca horyzontalna między poszczególnymi podmiotami (bez pośrednictwa lub inicjatywy Komisji Europejskiej) jest bardzo słaba, podobnie jak aktywność na rzecz oddolnego planowania działalności i stawiania celów strategicznych. Właśnie dlatego, według tych opinii,

trudno mówić o istnieniu efektywnie działających europejskich sieci politycznych.

3.4. Dialog obywatelski jako ubogi krewny dialogu społecznego?

Konsultacje polityk europejskich prowadzone przez Komisję Europejską są również określane jako **dialog obywatelski** (*civil dialogue*). W odróżnieniu od dialogu społecznego, ten rodzaj konsultacji, oprócz organizacji biznesu i związków zawodowych, gromadzi różnorodne organizacje społeczne. Dialog obywatelski obejmuje wiele spraw, którymi zajmują się instytucje unijne. Ma w dużym stopniu charakter dobrowolny i jest słabo zinstytucjonalizowany. Możliwość wpływu tego dialogu na regulacje europejskie jest niewielka, zależna w dużym stopniu od działań Komisji Europejskiej. W ramach unijnych instytucji nie ma powszechnie stosowanej definicji dialogu obywatelskiego lub organizacji obywatelskiej. Między innymi właśnie dlatego, w odniesieniu do dialogu obywatelskiego, istnieją poważne zastrzeżenia dotyczące reprezentatywności poszczególnych organizacji pozarządowych na szczeblu unijnym. Formułowane są także zastrzeżenia odnośnie stosunkowo dużej swobody po stronie Komisji Europejskiej w sposobie prowadzenia tego dialogu.

W kwestiach ekonomiczno-społecznych i rynku pracy organizacje obywatelskie mają prawo wypowiedzi i konsultacji dokumentów na ogólnych zasadach. Uczestniczą w pracach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, w ramach tzw. grupy III (grupa I gromadzi przedstawicieli pracodawców, a grupa II organizacje pracowników). Nie biorą jednak udziału ani w trójstronnych, ani w dwustronnych instytucjach europejskich zajmujących się problematyką stosunków przemysłowych. W ten sposób ich wpływ na te sprawy został zmniejszony w stosunku do organizacji uczestniczących w unijnym dialogu społecznym, tj. pracowniczych i reprezentujących pracodawców.

Wyrażna słabość dialogu obywatelskiego, w tym także w stosunku do instytucji unijnego dialogu społecznego, jest podnoszona w rozlicznych petycjach przedstawicieli organizacji obywatelskich. Postulują oni wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych sankcjonujących istnienie dialogu obywatelskiego i powołujących stałe instytucje tego dialogu¹³³, podobnie jak w przypadku dialogu społecznego lub konsultacji prowadzonych z organizacjami samorządu lokalnego i regionalnego. Pociąga to za sobą wprowadzenie odpowiednich zapisów w traktacie europejskim. Zwracają też uwagę na konieczność wyodrębnienia poszczególnych kategorii dialogu obywatelskiego. Przykładowo proponują osobne instytucje zajmujące się kwestiami zabezpieczenia społecznego, a inne do zrównoważonego rozwoju, czy też zajmujące się interesami przyszłych pokoleń¹³⁴.

Postulują również wzmocnienie udziału organizacji obywatelskich w niektórych pracach Komisji Europejskiej, odnoszących się do zagadnień społecznych i ekonomicznych. Przede wszystkim chodzi o zwiększenie uprawnień reprezentacji organizacji pozarządowych w grupie III Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Przedstawiciele organizacji obywatelskich zwracają uwagę na to, że polityki europejskie coraz częściej koncentrują się na problemach wzrostu gospodarczego i walce z bezrobociem. Według ich opinii odbywa się to kosztem innych aspektów rozwoju, np. polityki socjalnej, edukacyjnej, zdrowotnej i ekologicznej. Przykładem takiego działania jest osłabianie idei europejskiego modelu społecznego w ramach strategii lizbońskiej. Według niektórych organizacji ostatnia modyfikacja tej strategii, przeprowadzona przez Komisję Europejską w 2005 roku, odchodzi od problematyki zabezpieczenia socjalnego i troski o ochronę przyrody¹³⁵. Platforma Społeczna dowodzi, że jedną z przyczyn słabnącego zainteresowania Unii Europejskiej problematyką biedy, wykluczenia i innych kwestii społecznych jest niewystarczający dialog instytucji unijnych z organizacjami pozarządowymi¹³⁶.

Jak się wydaje, obecny poziom instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego w Unii Europejskiej jedynie w niewielkim stopniu przyczynia się do rozwiązywania konkretnych problemów polityki społecznej i gospodarczej. W ograniczonym zakresie pomaga decydującym rozstrzygnąć dylematy polityk publicznych wobec konkurencyjnych interesów społecznych. Są to obszary spraw, należące w większości do kompetencji rządów narodowych, które niechętnie oddają tu inicjatywę Komisji Europejskiej i skupionym wokół niej organizacjom obywatelskim. Niektóre rządy sprzeciwiają się również możliwości szerszego regulowania polityk społecznych przez prawo europejskie i 'twarde' metody zarządzania w Unii. Dialog obywatelski i sieci polityczne stanowią więc słabe mechanizmy zarządzania politykami europejskimi. Służą one raczej budowaniu społecznego wsparcia wokół propozycji technokracji europejskiej, aniżeli inicjowaniu propozycji płynących od organizacji społecznych.

4. Konkluzje

Podsumowując, można stwierdzić, że dialog obywatelski jest znacznie słabszym nurtem konsultacji społecznych w UE, aniżeli dialog społeczny. Jest to związane z mniejszą instytucjonalizacją dialogu obywatelskiego, a także jego ściślejszą zależnością od sterowania ze strony Komisji Europejskiej. Nie oznacza to, że instytucje unijnego dialogu społecznego są bardzo silne i skuteczne w działaniu. W porównaniu do niektórych instytucji występujących na poziomie narodowym partnerzy społeczni nie mają możliwości wetowania propozycji administracji europejskiej (brak tzw. pozycji *veto players*). Mają także mniejsze możliwości wpływania na tworzone prawo. Dialog społeczny na poziomie europejskim nie zapobiega stopniowej dekompozycji dialogu społecznego w większości krajów członkowskich, słabo koordynuje współpracę między

poszczególnymi systemami narodowymi tego dialogu. Nie powstrzymuje również procesów związanych z narastaniem konkurencji systemowej między narodowymi stosunkami przemysłowymi.

Obie formy dialogu stanowią w dużym stopniu odrębne nurty, choć w pewnych obszarach wyraźnie nakładają się i uzupełniają. Dlatego organizacje pozarządowe zostały włączone w proces opiniodawczy na forum Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Pomimo zastrzeżeń niektórych działaczy związkowych, dialog obywatelski, jak się wydaje, nie tworzy przeciwwagi dla dialogu społecznego. W obecnej formie nie jest on instrumentem osłabienia dialogu społecznego w Unii Europejskiej, stanowi natomiast przykład „ukierunkowanej przez decydentów partycypacji społecznej”. Jest ona szczególnie korzystna dla kierunków polityk publicznych i interesów reprezentowanych przez administrację, a w mniejszym stopniu służy realizacji postulatów organizacji pozarządowych. Dialog obywatelski i europejskie sieci polityczne są także dla Komisji Europejskiej istotnym instrumentem zbierania informacji o sytuacji w poszczególnych krajach członkowskich, zwłaszcza w zakresie implementacji prawa unijnego. Komisja zachęca i wspiera finansowo oraz prawnie niektóre organizacje obywatelskie w procesach sądowych, zmierzających do właściwego implementowania prawa europejskiego¹³⁷. Niewątpliwie dialog obywatelski pełni natomiast istotne funkcje informacyjne i popularyzujące zamierzenia Komisji Europejskiej. Buduje również sieci współpracy i może wpływać na wzmacnianie identyfikacji europejskich wśród rozmaitych grup społecznych. W ten sposób przyczynia się do podwyższenia legitymizacji społecznej polityk i instytucji europejskich.



Jan Czarzasty

Decentralizacja negocjacji zbiorowych w Europie – przyczyny, następstwa, wnioski

Decentralizacja stanowi obecnie najważniejszą tendencję występującą w europejskich negocjacjach zbiorowych. Przenoszenie negocjacji na niższe szczeble wiąże się z potrzebą wypracowania nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych, również w zakresie organizacji pracy, odpowiadających specyfice poszczególnych przedsiębiorstw, a nie całych branż. Decentralizacją negocjacji są zainteresowani przede wszystkim pracodawcy, natomiast główni partnerzy społeczni w UE podchodzą do tego zjawiska z dystansem.

1. Wstęp

Od lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, wobec załamania się tzw. powojennego kompromisu, w krajach rozwiniętych zaznaczyła się tendencja do decentralizacji negocjacji zbiorowych. Wystąpiła ona nie tylko w Europie Zachodniej, ale także w USA i innych krajach zaoceanicznych (Kanada, Australia)¹³⁸ oraz w Japonii¹³⁹.

Początkowo decentralizacja dotyczyła tylko zagadnienia czasu pracy, stopniowo jednak rozciągnęła się również na kwestie wynagrodzeń. Zjawisko to wcale nie zanika, a nawet staje się coraz intensywniejsze i uważane jest za jeden z głównych elementów określających oblicze europejskich stosunków pracy. Co kryje się za pojęciem **decentralizacji negocjacji zbiorowych**? Najogólniej, oznacza to sukcesywne przesuwanie punktu ciężkości negocjacji z poziomu centralnego na niższe szczeble. Oczywiście konsekwencje procesu decentralizacji są dwojakie: z jednej strony maleje znaczenie układów zbiorowych wyższego szczebla (ogólnokrajowych, branżowych, regionalnych), a co za tym idzie również sprzężonego z negocjacjami na tym poziomie dialogu społecznego, z drugiej zaś, rośnie znaczenie rokowań na najniższym poziomie. Proces ów ma jednak głębsze implikacje: przede wszystkim prowadzi do 'rozmycia' jednolitych standardów płac oraz warunków pracy ustalanych i obowiązujących w skali makro, co daje stronom negocjacji większą swobodę w określaniu zobowiązań pracodawcy wobec pracowników, a więc skutkuje większą elastycznością stosunków pracy na poziomie mikro. Zarazem jednak rodzi się niebezpieczeństwo naruszenia wypracowanych przez lata standardów ponad minimum gwarantowane prawem lub uprzednimi ustaleniami rokowań zbiorowych oraz pogłębiającego się zróżnicowania wynagrodzeń.

Decentralizacja może biec dwutorowo:

– negocjacje prowadzone są z poziomu ponadzakładowego (centralnego, branżowego, regionalnego) na poziom przedsiębiorstwa;

- w obrębie samego przedsiębiorstwa (wielozakładowego lub o strukturze holdingowej, obejmującej wiele powiązanych kapitałowo spółek) rokowania można przenieść z poziomu wyższego, tj. przedsiębiorstwa *en bloc*, na niższy, czyli poszczególnych jego zakładów (oddziałów)¹⁴⁰.

Problem decentralizacji był i jest analizowany pod różnymi kątami. Po pierwsze, czy zjawisko to należy rozpatrywać tylko w kategorii zagrożeń, czy też ma ono swoje pozytywne aspekty? Po drugie, jaki jest jego przebieg? Po trzecie, kto ze strony pracowników powinien prowadzić negocjacje w zdecentralizowanej strukturze? Po czwarte, jakie są jego uwarunkowania i skutki w - z reguły wyraźnie odmiennych - narodowych kontekstach stosunków pracy poszczególnych krajów europejskich? Po piąte wreszcie, jak ów proces wpływa i będzie wpływać w przyszłości na rozwój stosunków pracy?

W niniejszym artykule nakreślono pokrótce genezę procesu decentralizacji negocjacji zbiorowych, ze szczególnym uwzględnieniem jego postępów w Europie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, a następnie dokonano przeglądu najważniejszych zdarzeń składających się na tytułowy proces, które miały miejsce w krajach Piętnastki (UE-15). Wśród źródeł empirycznych wykorzystano publikowane przez Komisję Europejską (KE) raporty na temat stanu stosunków przemysłowych w Europie i zmian w ich otoczeniu prawnym. Uwzględniono także opinie i stanowiska europejskich partnerów społecznych na temat tego procesu i jego poszczególnych przejawów.

Elementy decentralizacji można zaobserwować we wszystkich państwach UE, choć przybiera ona rozmaite formy. Dla przykładu, w Hiszpanii dokonuje się ona głównie za sprawą rad pracowników, które zawierają niemal $\frac{3}{4}$ układów zbiorowych; w Niemczech - przez lawinowy wzrost liczby układów zakładowych, która od 1990 r. wzrosła trzykrotnie; w Austrii - przez zastosowanie tzw. zorganizowanej decen-

tralizacji¹⁴¹. Wszystkie te symptomatyczne zjawiska opisano w dalszej części niniejszego opracowania.

W większości nowych państw członkowskich (UE-12) system negocjacji zbiorowych jest zdecentralizowany (choć w różnym stopniu), więc poziom przedsiębiorstwa odgrywa tu główną rolę. Ma to miejsce we wszystkich krajach środkowoeuropejskich Dwunastki (poza Bułgarią, Słowacją i Słowenią) oraz w obu śródziemnomorskich (Cypr i Malta). Z tej przyczyny sytuacja w nowych krajach członkowskich zostanie pominięta. Pośród starych krajów członkowskich, dalece zdecentralizowane rokowania występują w Wielkiej Brytanii i Irlandii. Osobnym przypadkiem jest Francja, gdzie system negocjacji zbiorowych wymyka się prostym podziałom, albowiem łączy w sobie elementy decentralizacji (w przypadku dużych przedsiębiorstw) i centralizacji (w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw – MSP)¹⁴².

2. Przebieg decentralizacji w krajach Piętnastki

2.1. Austria

W Austrii, jak podkreślają tamtejsi badacze zjawiska, w ostatnich latach zarysowała się tendencja do odchodzenia od dominującej niegdyś formy układów branżowych ku tzw. regionalnym porozumieniom płacowym, negocjowanym na najniższym możliwym poziomie. W tym kraju decentralizacja odznaczała się niespotykanymi w innych państwach europejskich właściwościami. Wynikały one z różnych przesłanek, zwłaszcza prawnych. W sektorze publicznym przepisy wykluczały bowiem przedsiębiorstwo jako stronę negocjacji zbiorowych, tak więc układy na poziomie przedsiębiorstwa w ogóle nie mogły zaistnieć. Zasadę tę zaczęto nagminnie omijać wraz z nadejściem tzw. **fali wyłączeń**¹⁴³. Za przykład mogą posłużyć przypadki wielu instytucji publicznych przekształconych w spółki prawa handlowego. Towarzyszyły temu modyfika-

cje otoczenia prawnego, dające pracodawcom możliwość zawierania układów zbiorowych na poziomie spółek zależnych.

W rezultacie ostatnie lata charakteryzowały się urodzajem układów na poziomie mikro. Układy te można podzielić na dwie kategorie:

- 'rzekome' układy na poziomie przedsiębiorstwa, których postanowienia dotyczą wprawdzie konkretnych przedsiębiorstw, ale zawierane są przez ich reprezentacje wyższego szczebla;

- autentyczne układy na poziomie przedsiębiorstwa, czyli zawierane bezpośrednio przez strony stosunków pracy tego szczebla.

O ile jednak fala wyłączeń nie musi się utrzymać, to trwalszy charakter może mieć inna forma decentralizacji, czyli stosowanie **klauzul otwierających** (delegujących) w układach wyższego poziomu, dających przedsiębiorstwom większą swobodę w prowadzeniu polityki płacowej.

Wreszcie mamy też do czynienia ze zjawiskiem, które można nazwać firmowym znakiem austriackiego modelu decentralizacji, czyli **zorganizowaną decentralizacją**¹⁴⁴. Daje ona firmom swobodę w zakresie organizacji czasu pracy na szczeblu zakładu, a także umożliwia im ograniczanie ruchomych składników wynagrodzeń. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku pracodawcy wykazywali duże zainteresowanie nowymi instrumentami, aby dzięki wspomnianym klauzulom uelastyczyć mechanizm regulacji wynagrodzeń, sprowadzając go na poziom regionalny lub przedsiębiorstwa. Na 1400 układów zbiorowych obowiązujących w Austrii w 2003 roku, klauzule tego rodzaju występowały w 480 przypadkach¹⁴⁵.

2.2. Belgia

Oryginalny przebieg ma decentralizacja w Belgii. Po wprowadzeniu w państwie ustroju federalnego, co miało miejsce w 1993 roku, w poszczególnych regionach powołane zostały rady

społeczno-ekonomiczne. Belgijski system negocjacji opisywany jest jako swoista forma pośrednia, uwzględniająca skoordynowany tryb z podziałem kompetencji między poszczególne szczeble (międzysektorowy o zasięgu ogólnokrajowym, branżowy i przedsiębiorstwa), w oparciu o zasadę subsydiarności. Z wyjątkiem układów na poziomie ogólnokrajowym (ich głównym tematem jest waloryzacja płac), układy wiążą jedynie ich strony. Uprawnionymi aktorami negocjacji są reprezentatywne organizacje pracodawców i pracowników, przy czym na poziomie zakładowym do tych ostatnich nie zalicza się rad pracowników.

Znaczenie różnych poziomów w ostatnich latach ulegało jednak zmianie: przede wszystkim wzmacniała się rola układów zakładowych (na szczeblu przedsiębiorstwa) kosztem branżowych. W negocjacjach branżowych na czoło wysuwała się **funkcja sterująca** (koncentracja na zaleceniach, wytycznych czy upowszechnianiu dobrych praktyk), zanikały natomiast postanowienia obligatoryjne dla niższych szczebli rokowań. Wpływ wyższych szczebli negocjacji na ich niższe piętra można obecnie opisać jako koordynację układów na szczeblu podstawowym przez **porozumienia ramowe** na poziomie sektora. Zmiany te zyskiwały – zwłaszcza po 1994 roku – wsparcie polityczne ze strony rządu, liczącego na uelastycznienie rynku pracy przez koncentrację rokowań w sprawach zatrudnienia na szczeblu zakładowym. Polityka władz federalnych, zorientowana na promocję negocjacji na poziomie przedsiębiorstwa, spotykała się z mieszanymi reakcjami partnerów społecznych, dążących do zachowania mechanizmów koordynacji na szczeblu sektorowym. Do tego dochodziła jeszcze niechęć pracodawców do bezpośredniego angażowania się w skomplikowane rokowania¹⁴⁶.

2.3. Dania

W Danii układy zbiorowe są instytucją autonomiczną, nieuregulowaną prawem, a nawet przez nie niezdefiniowaną. W prak-

tyce więc decydujące znaczenie dla przebiegu negocjacji mają normy zwyczajowe.

Układy są wiążące jedynie dla ich stron. Układ może zawrzeć każdy pracodawca z reprezentacją interesów pracowniczych. Dają się zauważyć różnice zdań, co do zakresu pojęciowego układu zbiorowego, ponieważ nieostra jest granica między indywidualnymi porozumieniami (pracodawców z grupą pracowników) a układami *sensu stricto* zawieranymi przez organizacje pracodawców i związki zawodowe. Na najniższym poziomie negocjacji, zwanym lokalnym, uzupełnia się i dopasowuje do kontekstu lokalnego postanowienia układów branżowych. Negocjacje na poziomie zakładowym odbywają się także wtedy, gdy dane przedsiębiorstwo nie jest zrzeszone w odpowiedniej dla niego branżowej organizacji pracodawców¹⁴⁷. Część układów branżowych pozostawia szerszy zakres spraw w gestii układów zakładowych. Dotyczy to np. niektórych porozumień o płacach minimalnych, zastrzeżonych dla negocjacji na szczeblu przedsiębiorstwa, podczas gdy porozumienia o płacach standardowych wymagają negocjacji na szczeblu centralnym bądź sektorowym¹⁴⁸.

2.4. Finlandia

W Finlandii układy zbiorowe negocjowane są przez indywidualnych pracodawców lub ich stowarzyszenia oraz organizacje reprezentujące pracowników. Rokowania prowadzone są na szczeblu centralnym (w zależności od zaangażowanych podmiotów mają zasięg krajowy, branżowy lub odnoszą się do wybranej grupy zawodowej) i lokalnym.

Decentralizacja istotnie zmieniła strukturę negocjacji od 1993 roku, kiedy w obliczu ostrego kryzysu gospodarczego punkt ciężkości rokowań przesunięty został na poziom przedsiębiorstwa. W praktyce pełną swobodą zawierania układów na tym szczeblu cieszą się wielkie przedsiębiorstwa (np. linie lotnicze Finnair), które nie należą do ogólnokrajowych orga-

nizacji pracodawców. W pozostałych przypadkach układy na poziomie przedsiębiorstwa zawierane są w oparciu o klauzulę delegującą z układu szczebla centralnego.

Przedmiotem negocjacji na poziomie zakładowym stały się przede wszystkim płace i czas pracy, a druga z tych kwestii znalazła się niemal wyłącznie w gestii rokowań lokalnych. Obecnie, w układach branżowych, częste są przypadki klauzul derogacyjnych, które umożliwiają stosowanie w układach zakładowych rozwiązań odmiennych niż przewidziane prawem. Jedynie wówczas, gdy strony negocjacji na szczeblu podstawowym nie są w stanie osiągnąć porozumienia, wiążą je warunki określone w układzie branżowym. W takiej sytuacji istnieje też możliwość rozstrzygnięcia sporu przez partnerów na szczeblu sektorowym¹⁴⁹.

2.5. Francja

We Francji ważnym impulsem do ewolucji negocjacji zbiorowych była zmiana postaw pracodawców wobec układów zbiorowych, w których zaczęli oni dostrzegać instrument uelastyczniania stosunków pracy.

Liczba układów na poziomie przedsiębiorstwa szybko zaczęła zwiększać się po 1996 roku; ich pozycję wzmocniły kolejne modyfikacje prawa w 2004 roku. Co więcej, od lat dziewięćdziesiątych poszerzyła się grupa aktorów negocjacji: obok ich tradycyjnych uczestników (związków zawodowych i organizacji pracodawców) pojawiły się rady pracowników, dając początek rozwojowi **negocjacji atypowych**. W tym samym czasie, dzięki układom zbiorowym, wielokrotnie odchodzono od określonego prawem 35-godzinnego tygodnia pracy, częste były także przypadki wprowadzania gorszych standardów warunków pracy niż gwarantowane prawem¹⁵⁰. Mimo bezsprzecznej presji ekonomicznej i oczekiwań pracodawców, głównym czynnikiem sprawczym decentralizacji były zmiany prawa. Znamienne jest to, że układy na poziomie przedsię-

biorstwa dominują w wielkich przedsiębiorstwach, podczas gdy małe i średnie firmy opierają się raczej na postanowieniach układów sektorowych, unikając tym samym konieczności prowadzenia samodzielnych negocjacji¹⁵¹.

Uchwalenie w 2004 roku przepisów ustanawiających tzw. **zasadę większości**, polegającą na tym, że na mocy porozumienia organizacji reprezentujących większość pracowników można podejmować negocjacje na poziomie zakładowym i odchodzić w nich od postanowień układów branżowych, spowodowało głęboki wyłom w tradycyjnej hierarchicznej strukturze negocjacji¹⁵².

2.6. Grecja

Podobnie rzecz miała się w Grecji, gdzie decentralizację także stymulowały zmiany prawa. W tamtejszym systemie negocjacji można wyróżnić cztery szczeble:

- ogólnokrajowy (ogólny układ zbiorowy określający minimalne standardy płac i warunków pracy);
- branżowo-terytorialny (obejmujący pracowników wybranego sektora na danym terenie);
- przedsiębiorstwa;
- grup zawodowych (o zasięgu ogólnokrajowym lub regionalnym).

Punktem zwrotnym w historii greckich rokowań zbiorowych była reforma z 1990 roku. Zastąpiła ona dotychczasowy hierarchiczny system negocjacji, zdominowany przez układy ogólne na poziomie krajowym oraz dla grup zawodowych, systemem negocjacji autonomicznych na wielu poziomach, w tym nowo ustanowionych: branżowym i zakładowym. Na przełomie XX i XXI wieku zaznaczyła się tendencja do wzrostu liczby układów zakładowych, której towarzyszył spadek liczby układów branżowych. Istotność układów zakładowych polega również na zakresie ich treści: w przeciwieństwie do układów wyższego szczebla, z reguły powielających rozwiązania

ustalone na poziomie krajowym, postanowienia układów szczebla podstawowego dotyczą konkretnych kwestii, np. wiązą poziom wynagrodzeń z wydajnością pracy¹⁵³.

2.7. Hiszpania

Hiszpański system negocjacji znamionuje wiele oryginalnych cech, które nadają mu zdecentralizowany charakter. W pewnym stopniu struktura negocjacji w tym kraju jest obciążona brzemieniem historii. Za czasów frankizmu najwyższym szczeblem negocjacji, dozwolonym przez władzę, był poziom lokalny (prowincji).

W odróżnieniu od większości krajów europejskich, w Hiszpanii brak instytucjonalnych ciał dialogu społecznego na jakimkolwiek szczeblu. Za ich namiastki można wprawdzie uznać rady stosunków pracy (*consejos de relaciones laborales*), w których prowadzone są negocjacje, ale bez intencji finalizowania ich w postaci paktów. W ostatnich latach były one wypierane przez rady społeczno-ekonomiczne, które jednak także mają odmienny charakter niż gdzie indziej, ze względu na śladowe zaangażowanie w nie władzy publicznej.

Aktorami uprawnionymi do rokowań są rady pracownicze, a także indywidualni pracodawcy. Rady posiadają prawo prowadzenia negocjacji na szczeblu zakładowym i w większości przypadków to one są stroną układów tego poziomu, ponieważ na gruncie przedsiębiorstwa cieszą się wieloma przywilejami, niedostępnymi związkom zawodowym. Dzięki prawom do: zwoływania ogólnego zebrania pracowników, podejmowania strajku i dostępu do informacji, stanowią *de facto* silną konkurencję dla związków. Rady pracowników zawierają prawie $\frac{3}{4}$ układów zbiorowych.

Na wyższych szczeblach negocjacji sytuacja jest inna: wyłączność ich prowadzenia z ramienia pracowników posiadają związki zawodowe. Na znaczną decentralizację wskazuje liczba zawartych układów. Jednak układy branżowe, choć dużo

rzadsze, obejmują swym zasięgiem większą liczbę pracowników. W wymiarze terytorialnym układy branżowe dotyczą całego kraju lub obszaru danej prowincji, przy czym częściej spotyka się układy drugiego typu, które obejmują dwukrotnie więcej pracowników niż regulacje o zasięgu krajowym¹⁵⁴. Ponadto wiele układów branżowych zawiera tzw. **klauzule otwierające**, które umożliwiają przenoszenie rokowań na niższe szczeble¹⁵⁵.

2.8. Holandia

W Holandii zwrot ku decentralizacji negocjacji na poziomie przedsiębiorstwa zaznaczył się już w początkach lat osiemdziesiątych, by nabrać tempa w następnej dekadzie. Układy zbiorowe (na każdym szczeblu) zawierane są zasadniczo między organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi. Od tej reguły możliwe są odstępstwa: zamiast związków zawodowych stroną może być rada pracowników, jednak takiego porozumienia nie traktuje się jako układu zbiorowego *sensu stricto*, a i jego postanowienia mają inną wagę.

Układy branżowe mogą zawierać postanowienia umożliwiające pracodawcy i radzie pracowników rokowania na poziomie zakładowym nad wybranymi kwestiami lub nakładające na nich zobowiązanie do tego. Widać przy tym prawidłowość, zgodnie z którą zakres kompetencji rad w negocjacjach jest wprost proporcjonalny do wielkości przedsiębiorstwa. Interesujący jest też trend ku głębszej decentralizacji: układ dla przedsiębiorstwa może być uzupełniony o układy obowiązujące jednostki niższego rzędu, np. zakład¹⁵⁶.

2.9. Irlandia

Irlandzkie stosunki pracy, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, charakteryzują się dużym woluntaryzmem stron. Stopień ingerencji prawnej w relacje łączące obie strony stosunków pracy jest niewielki. W tradycji irlandzkiej decentralizacja po-

winna więc być raczej opisana jako dominująca w długiej perspektywie czasowej cecha negocjacji niż zwrot w polityce rokowani.

Od lat osiemdziesiątych XX wieku decentralizacja pogłębiała się, w miarę jak układy branżowe traciły na znaczeniu, w związku z zacieśnianiem związków gospodarki irlandzkiej z rynkami światowymi i wynikającymi stąd wymogami większej elastyczności, zwłaszcza w sferze płac. W zasadzie można tu jednak mówić raczej o procesie kontynuacji. Dodatkowym bodźcem do decentralizacji był kierunek, w którym zmierzały pakt społeczne, akcentujące konieczność optymalizacji rozwiązań układowych zgodnie z uwarunkowaniami lokalnymi. Stąd np. postanowienie zawarte w drugim porozumieniu o partnerstwie społecznym (Program dla Rozwoju Społecznego i Ekonomicznego), dopuszczające tzw. **klauzule lokalne**, na podstawie których istnieje możliwość podejmowania decyzji o zmianie płac w przedziale trzyprocentowym¹⁵⁷.

2.10. Luksemburg

Luksemburski system stosunków pracy jest pod wieloma względami podobny do francuskiego, niemniej jednak występują w nim także znaczące różnice, związane przede wszystkim z tempem wzrostu gospodarczego, niskim poziomem bezrobocia i dużym udziałem obywateli państw ościennych (ok. 40%) w lokalnym rynku pracy. Przy tych uwarunkowaniach, a także z uwagi na niewielki rozmiar gospodarki Luksemburga, tamtejsze rokowania zbiorowe mają specyficzną formę. Stosunki pracy koncentrują się w dwóch sektorach: bankowym i hutniczym (co faktycznie oznacza jedno przedsiębiorstwo: Arbed). W firmach zatrudniających co najmniej tysiąc osób, pracownicy mają swoje reprezentacje w organach przedsiębiorstwa z urzędu. Negocjacje zbiorowe są zaś zastrzeżone dla związków zawodowych i są one prowadzone głównie na poziomie przedsiębiorstwa. W efekcie dominują ukła-

dy zakładowe, zatem z jednej strony strukturę rokowań można uznać za zdecentralizowaną, z drugiej jednak – za sprawą ograniczonej liczebności podmiotów gospodarczych – za scentralizowaną¹⁵⁸.

2.11. Niemcy

System niemiecki, pod wieloma względami unikatowy, jest mocno zdecentralizowany. Jego główna cecha charakterystyczna to dualizm reprezentacji: związki zawodowe (poza zakładami pracy) i rady pracowników (na terenie zakładu).

W Niemczech dominują układy branżowe o zasięgu regionalnym, lecz w wybranych sektorach obejmują one cały kraj albo zawierane są na poziomie przedsiębiorstwa. Układy na tym ostatnim szczeblu dzielą się na dwa rodzaje:

- przedsiębiorstwa jako takiego – zawierane między pracodawcą a związkami;
- zakładowe – zawierane między pracodawcą a radą pracowników.

W procesie decentralizacji uwagę zwraca kilka elementów: wzrost liczebności układów na szczeblu przedsiębiorstwa (ich liczba potroiła się od 1990 roku, a zjednoczenie Niemiec zaowocowało dominacją układów na poziomie przedsiębiorstwa na terenach byłej NRD); krytycyzm wobec układów branżowych ze strony małych i średnich przedsiębiorstw, które narzekają, że ich interesy nie są właściwie zabezpieczone na tym poziomie regulacji oraz tzw. **klauzule trudnościowe** lub **otwierające** w układach sektorowych, zgodnie z którymi przedsiębiorstwa mogą odstąpić od gwarantowanych układem standardów w określonych warunkach i w wybranych kwestiach (początkowo obejmowały one czas pracy, by następnie rozszerzyć się na inne). W wielu przypadkach pracodawcy i rady pracownicze zawierali układy na szczeblu zakładowym, odbiegające w treści od układów branżowych, co oznaczało naruszenie prawa¹⁵⁹. Niemniej

jednak, na początku bieżącej dekady, układy szczebla przedsiębiorstwa obejmowały jedynie 5% pracowników w zachodniej części kraju oraz 8% na wschodzie¹⁶⁰.

2.12. Portugalia

Nietypowego przykładu decentralizacji dostarcza także Portugalia, w jej przypadku trudno bowiem w ogóle mówić o decentralizacji, a to za sprawą rozłączności dwu sfer negocjacji: branżowej i przedsiębiorstwa. Reforma prawa z 2003 roku wyraźnie podkreśliła rolę układów zbiorowych jako źródła prawa, potwierdzając zasadę, że układy mogą zawierać zapisy odmienne niż określone przepisami prawa.

Negocjacje zbiorowe w tym kraju mogą toczyć się w skali pojedynczego przedsiębiorstwa (zakładu), wówczas mają miejsce między pracodawcą a zakładowymi związkami zawodowymi lub między grupą pracodawców a związkami zawodowymi, a na szczeblu wyższym (ponadzakładowym) – między związkiem pracodawców a federacją lub konfederacją związkową. Obowiązuje przy tym zasada pierwszeństwa normy szczególnej nad ogólną. Jednak większość pracowników objętych układami podlega regulacji ponadzakładowej. Większe przedsiębiorstwa częściej zawierają układy samodzielnie, mniejsze przeważnie związane są układami wyższego szczebla. Układy zawierane na podstawowym szczeblu odznaczają się – w porównaniu do układów wyższego poziomu – skąpą treścią, która dotyczy na ogół kwestii płacowych. Lokalni analitycy za przyczynę takiego stanu rzeczy uważają niski poziom rozwoju gospodarczego. Co ciekawe, przy braku ograniczeń dotyczących jednoczesnego związania strony przez więcej niż jeden układ, w sytuacji, kiedy nie można jednoznacznie określić, który z nich ma bardziej ogólny charakter, preferencja dla wybranej regulacji może być wyrażona w głosowaniu pracowników danego przedsiębiorstwa¹⁶¹.

2.13. Szwecja

Tradycyjnie wysoce scentralizowany system szwedzki od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku podlegał intensywnej i głębokiej w skutkach decentralizacji. W Szwecji można zawierać układy na każdym szczeblu: od ogólnokrajowego, przez branżowy, aż po zakładowy. Układy na poziomie przedsiębiorstwa mogą zawierać mniej korzystne zapisy od uzgodnionych na poziomie sektora, w praktyce zdarza się to jednak rzadko.

Przejawem decentralizacji jest przede wszystkim zmiana formuły układów branżowych o zasięgu ogólnokrajowym, które przybierają obecnie postać regulacji ramowej, pozostawiając ustalenia szczegółowe w gestii układów na szczeblu przedsiębiorstwa. Decentralizacja dotyczy zwłaszcza zagadnień płacowych, czego adwokatem była ogólnokrajowa organizacja pracodawców. Na odnotowanie zasługuje fakt, że szybsze postępy w zakresie decentralizacji nastąpiły w sektorze publicznym niż prywatnym. Przedmiotem decentralizacji, oprócz wynagrodzeń, były także negocjacje nad czasem pracy¹⁶².

2.14. Wielka Brytania

Brytyjskie negocjacje zbiorowe tradycyjnie odznaczały się wysokim poziomem decentralizacji oraz woluntaryzmu stron. W efekcie system ten dla obserwatorów z zewnątrz sprawia wrażenie głęboko heterogenicznego.

Składają się nań dwa główne poziomy:

- ponadzakładowy, na którym zawierane są układy branżowe ogólnokrajowe oraz regionalne;
- zakładowy, na którym zawierane są układy dla przedsiębiorstw oraz w skali pojedynczych zakładów.

Na szczeblu przedsiębiorstw wyróżnia się następujące układy: wielozakładowy, zakładowy oraz wydziałowy (w obrębie zakładu dla części jego pracowników, z reguły z udziałem związkowych mężów zaufania¹⁶³). Pozainstytucjonalne negocjacje na najniższym poziomie określane były w praktyce mia-

nem nieformalnych, w przeciwieństwie do stosunków przemysłowych prowadzonych przez uznanych partnerów z obu stron.

Tym, co czyni przypadek Wielkiej Brytanii nader interesującym, jest widoczna tendencja do wewnętrznego porządkowania systemu negocjacji, czego wyraz stanowi współwystępowanie dwóch przeciwnych kierunkowo procesów:

- decentralizacji negocjacji z poziomu ponadzakładowego towarzyszy centralizacja negocjacji na dolnych szczeblach;
- następuje przenoszenie negocjacji z poziomu zakładu na poziom przedsiębiorstwa.

Pierwszy proces rozpoczął się po II wojnie światowej, a wyraźnego przyspieszenia nabrał w latach osiemdziesiątych, podkopując pozycję układów ponadzakładowych. Czynnikiem, który go stymulował była m.in. restrukturyzacja w sektorze publicznym, a także decentralizacja zarządzania w przedsiębiorstwach prywatyzowanych. Drugi proces zaznaczył się od późnych lat sześćdziesiątych, a jego ożywienie interpretowane było jako reakcja na chaotyczną naturę negocjacji na szczeblu zakładu, prowadzących często do eskalacji sporów¹⁶⁴.

Oceniając znaczenie negocjacji z poszczególnych poziomów, wypada uznać, że w Wielkiej Brytanii dominują negocjacje na poziomie przedsiębiorstwa, podczas gdy negocjacje branżowe utrzymują się w nielicznych sektorach (np. w budownictwie i usługach publicznych), gdzie układom branżowym towarzyszą zazwyczaj układy na poziomie przedsiębiorstwa¹⁶⁵.

2.15. Włochy

Historia negocjacji zbiorowych we Włoszech ma charakter cyklu, w którym fazy centralizacji przeplatały się z okresami decentralizacji. W latach siedemdziesiątych, wobec fali konfliktów w stosunkach pracy, ton zaczęły nadawać układy zakładowe, a regulacje branżowe adaptowano do oddolnych zmian. Ten zwrot pośrednio doprowadził do szybkiego wzrostu kosztów pracy.

W latach osiemdziesiątych, z udziałem rządu, partnerzy społeczni podjęli więc kroki mające na celu przywrócenie równowagi poprzez koncentrację, czego owocem stały się kolejne porozumienia trójstronne. Proces (re)centralizacji został usystematyzowany w następnej dekadzie. Podstawą obecnego systemu negocjacji jest protokół z 1993 roku, określający cykl negocjacji w celu okresowej waloryzacji płac. Uznaje się go za „akt konstytucyjny stosunków pracy”, regulujący negocjacje zbiorowe i wytyczający ścieżkę skoordynowanej i kontrolowanej decentralizacji. Ten mechanizm powiązał wzrost płac z produktywnością. Protokół wyznaczył dwa poziomy rokowań autonomicznych: branżowego o zasięgu ogólnokrajowym oraz przedsiębiorstwa (dla którego alternatywą w szczególnych okolicznościach mogą być układy terytorialne) i określił zasady ich koordynacji. Układy terytorialne stosuje się w sektorach, w których jest to wskazane ze względu na ich specyfikę: w budownictwie (gdzie obejmują aż 40% pracowników), rolnictwie oraz w regionach o silnej historycznej odrębności ekonomicznej (zwłaszcza na północy kraju), jak np. Wenecja. Uzupełnieniem dla nich są ponadto trójstronne porozumienia konfederalne, odgrywające istotną rolę w ustalaniu ogólnie obowiązujących standardów warunków pracy.

Granicą decentralizacji są prerogatywy zastrzeżone wyłącznie dla domeny negocjacji branżowych, dlatego np. w zakresie płac przedmiotem układów w przedsiębiorstwach lub na szczeblu lokalnym mogą być jedynie ruchome składniki wynagrodzenia, natomiast poziom płacy minimalnej jest ustalany ogólnie. Trzy najważniejsze sfery zagadnień, którymi zajmują się układy zakładowe w sektorze prywatnym, to: płace, zasady partycypacji pracowniczej oraz czas pracy. Układy lokalne dotyczą przede wszystkim zasad partycypacji (wyłaniania dwustronnych komitetów), płac, a szczególnie zasad premiowania, elastyczności zatrudnienia (zarówno wewnętrznej, jak i kontraktowej) czy organizacji pracy.

W sektorze publicznym negocjacje regulowane są przepisami prawa. Decentralizacja dokonała się w nim za sprawą zmian legislacyjnych z 2000 roku, które dopuszczają negocjacje uzupełniające na poziomie niższym niż podstawowa jednostka dla negocjacji sektorowych, którą jest wybrany dział sektora publicznego. Przedmiotowo i proceduralnie rokowania ograniczone są postanowieniami układu wyższego szczebla.

W ostatnich latach znacząco rósł zasięg układów z najniższego poziomu: w 2000 roku, w sektorze prywatnym, układy te obejmowały ok. 40% pracowników w przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 10 osób, a ok. 60% w przedsiębiorstwach z ponad 50 zatrudnionymi. W sektorze publicznym układy tego typu obejmują około 90% pracowników¹⁶⁶.

3. Oceny i opinie o decentralizacji

Jak twierdzą analitycy zjawiska, decentralizacja jest najważniejszą tendencją, którą da się zaobserwować w europejskich negocjacjach zbiorowych.

3.1. Negocjacje na szczeblach krajowych

Jako kluczowe przesłanki sprowadzania negocjacji na niższy poziom, wskazywane są:

- internacjonalizacja działalności przedsiębiorstw;
- zmiany techniczne i organizacyjne, w tym również w zakresie organizacji pracy, gdzie zjawiska takie jak wielofunkcyjność, stosowanie zespołów zadaniowych i procesy pracy zorientowane na klienta uczyniły standardowe rozwiązania, ustalone dla całych branż, nie tylko nieefektywnymi, ale i narastająco trudnymi w realizacji.

Rokowania na niższym szczeblu pozwalają stronom na ustalanie rozwiązań bardziej realistycznych, dostosowanych do specyficznych warunków danego przedsiębiorstwa. Jeśli chodzi o promowanie decentralizacji, inicjatywa na ogół znaj-

duje się w rękach pracodawców, słusznie upatrujących w niej szansę na korzystniejsze z ich punktu widzenia (a więc niższe) stawki wynagrodzeń, a tym samym poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw.

Branżowe negocjacje zbiorowe podważały kolejne ważne tendencje, takie jak:

- dywersyfikacja działalności przedsiębiorstw;
- rosnące znaczenie na rynkach czynników pozacenowych;
- zaostrzająca się konkurencja na rynkach globalnych (przedsiębiorstwa działające na nich dążą do zdobycia jak największej swobody w reagowaniu na akty konkurencji płacowej ze strony zagranicznych rywali)¹⁶⁷.

Główni partnerzy społeczni w krajach Unii Europejskiej do zjawiska decentralizacji podchodzą z dystansem, o czym świadczyć może przegląd opinii na temat preferowanych przez nich zmian w strukturze negocjacji zbiorowych w ich krajach (tabela 1). Tym, co zwraca uwagę, aczkolwiek nie zaskakuje, jest większe zainteresowanie decentralizacją ze strony pracodawców, podczas gdy związki zawodowe częściej optują za centralizacją. Jednak w niektórych państwach te proste podziały zacierają się. Na przykład we Francji to pracodawcy popierają centralizację, za to we Włoszech część tamtejszych związków zawodowych z zadowoleniem powitałaby dalszą decentralizację¹⁶⁸.

Narastająca decentralizacja negocjacji czyni koniecznym doprecyzowanie i wzmocnienie procedur prawnych, regulujących negocjacje na poziomie zakładowym, ponadzakładowym, a także ponadnarodowym.

Tabela 1. Preferencje partnerów społecznych i aktorów politycznych w zakresie ewentualnych zmian w negocjacjach zbiorowych na różnych poziomach

	Bez zmian	Decentralizacja	Centralizacja
Austria	Pracodawcy, związki zawodowe, główni aktorzy polityczni		
Belgia	Pracodawcy, związki zawodowe, główni aktorzy polityczni	Część polityków i pracodawców na poziomie regionalnym	
Dania	Pracodawcy, związki zawodowe, główni aktorzy polityczni		
Finlandia	Związki zawodowe	Pracodawcy	
Francja	Związki zawodowe, rząd	Część pracodawców	Pracodawcy
Grecja	Pracodawcy, związki zawodowe, główni aktorzy polityczni		
Hiszpania	Część pracodawców, część związków zawodowych, rząd	Część pracodawców, Bank Hiszpanii, główna partia opozycyjna	Część pracodawców, część związków zawodowych
Holandia	Większość pracodawców, związki zawodowe, główni aktorzy polityczni	Część pracodawców	
Irlandia	Pracodawcy, związki zawodowe, główni aktorzy polityczni		
Niemcy	Związki zawodowe, rząd	Pracodawcy, główne partie opozycyjne	
Szwecja	Pracodawcy, związki zawodowe, główni aktorzy polityczni		
Wielka Brytania	Pracodawcy, związki zawodowe, rząd	Główna partia opozycyjna	Nieliczne związki zawodowe
Włochy	Część związków zawodowych	Pracodawcy, rząd, część związków zawodowych	

Źródło: *Changes in National Collective Bargaining Systems, op. cit.*

3.2. Negocjacje ponadnarodowe

Tym ostatnim wymiarem negocjacji głęboko zainteresowane są instytucje wspólnotowe, poszukujące metod sprawowania kontroli nad tym procesem. W szczególności problem ten podjęła Komisja Europejska (KE) w swojej nowej Agendzie Społecznej na lata 2005–2010. Powodzenie procesu budowy europejskiego rynku pracy uzależniono tam od określenia ogólnych warunków transgranicznych negocjacji zbiorowych, które mają przybrać postać „fakultatywnych ram europejskich na rzecz ponadnarodowych negocjacji zbiorowych”. W tychże ramach partnerzy społeczni mogliby negocjować układy obejmujące swym zasięgiem różne kraje członkowskie. Stosowanie się do tego rodzaju ogólnych warunków gwarantowałoby dochowanie ustalonych w nich standardów minimalnych. W Agendzie czytamy m.in., że „stworzenie fakultatywnych ram dla ponadnarodowych zbiorowych negocjacji na **poziomie przedsiębiorstwa lub na poziomie sektorów** [wyróżnienie – JC] mogłoby pomóc przedsiębiorstwom i sektorom odpowiedzieć na wyzwania, które odnoszą się do takich kwestii jak organizacja pracy, zatrudnienie, warunki pracy i szkolenie. Dla partnerów społecznych będzie to podstawa, aby zwiększyć swoje zdolności do działania na szczeblu ponadnarodowym. [...] Komisja planuje przyjąć wniosek, którego celem będzie udostępnienie partnerom społecznym narzędzia służącego sformalizowaniu w zakresie prowadzenia i wyników ponadnarodowych negocjacji zbiorowych. Istnienie takiego narzędzia jest niezbędne, ale jego wykorzystanie będzie fakultatywne i będzie w całości zależało od woli partnerów społecznych”¹⁶⁹.

3.3. Rola związków zawodowych

Krytyczne wobec zjawiska decentralizacji pozostają związki zawodowe. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) zwraca uwagę, że inicjatywy zmierzające do prze-

suwania negocjacji zbiorowych na niższy szczebel pochodzą z reguły od organizacji pracodawców, niekiedy przy wsparciu władz publicznych.

Przykłady działań pracodawców na rzecz decentralizacji w ostatnich latach:

- Finlandia - postulaty zwiększenia roli rokowań (szczególnie nad płacami i warunkami zatrudnienia) na poziomie lokalnym;

- Włochy - wysiłki w kierunku ograniczenia funkcji negocjacji centralnych na rzecz szczebla regionalnego i branżowego; związki zawodowe argumentowały za utrzymaniem negocjacji centralnych jako najskuteczniejszego zabezpieczenia przed praktykami dumpingu płacowego;

- Niemcy - rola układów na poziomie przedsiębiorstwa rośnie wraz z nasilaniem się wśród pracodawców tendencji do występowania z organizacji.

Odnotowywane są jednak również – choć znacznie rzadziej – przypadki działań przeciwstawnych, skutkujących większym stopniem centralizacji negocjacji, np. w Luksemburgu, gdzie nowelizacja prawa wprowadziła możliwość zawierania układów na szczeblu krajowym dla różnych grup zawodowych.

Z kolei duńskie związki zawodowe sektora komunalnego (zwłaszcza w obszarze ochrony zdrowia) same optują za większą decentralizacją, dostrzegając w niej szansę na większą przejrzystość własnych działań oraz zrozumienie dla nich ze strony samych związkowców¹⁷⁰.

W opinii członków niemieckich rad zakładowych (tabela 2), decentralizacja powoduje poważne konsekwencje dla tych instytucji. Uwagę zwraca powszechność sceptycznych opinii wobec omawianego procesu i jego skutków, a w szczególności przekonanie, że w relacjach z pracownikami decentralizacja działa na korzyść pracodawcy.

Tabela 2. Decentralizacja negocjacji zbiorowych w ocenie członków niemieckich rad pracowników (%)

Efekt	Zgadzam się	Nie zgadzam się
Wzmacnia pozycję pracodawcy w egzekwowaniu własnych interesów	81	17
Skutkuje różnymi warunkami pracy i płacy dla pracowników objętych jednym układem zbiorowym	75	22
Utrudnia radom pracowników skuteczne wywieranie wpływu	53	42
Daje radom pracowników większy wpływ i możliwości poszukiwania właściwych rozwiązań	49	49
Pozwala dokładniej uwzględnić zróżnicowane warunki na poziomie zakładowym	48	49
Skutkuje zbyt wygórowanymi oczekiwaniami wobec rad pracowników	48	50

Źródło: *Industrial Relations in Europe 2006, op. cit., s. 74.*

4. Wnioski

Wiele wskazuje na to, że decentralizacja negocjacji zbiorowych jest w najbliższym czasie trendem nieodwracalnym, ponieważ zjawiska, powszechnie uważane za główne czynniki sprawcze tego procesu, jak internacjonalizacja i dywersyfikacja działalności przedsiębiorstw, nie zanikną.

Jak jednak sugerują przytoczone syntetyczne opisy rozwoju sytuacji w dziedzinie negocjacji zbiorowych w krajach tzw.

starej Unii, tendencja ta wymyka się jednoznacznym ocenom. Z jednej strony – rozproszone negocjacje, pozbawione stałego układu odniesienia, który zapewniały układy wyższego szczebla w strukturze scentralizowanej, mogą prowadzić do obniżania standardów w zakresie przywilejów i praw zakumulowanych przez pracowników, głównie w dobie powojennego kompromisu, obowiązującego w europejskich stosunkach pracy przez około trzy dekady. Z drugiej jednak strony, globalizacja – często interpretowana w kategoriach procesu konwergencji – prowadząca do narastającego rozchwiania w otoczeniu przedsiębiorczości, wymusza poszukiwanie metod gwarantujących elastyczność, także, a może przede wszystkim, w stosunkach pracy, zwłaszcza w odniesieniu do elementarnych kwestii przedmiotowych układów zbiorowych, czyli płac i czasu pracy.

Właściwym dla negocjowania rozwiązań i najbardziej odpowiadającym lokalnym problemom wydaje się więc poziom mikro. Wyzwaniem, przed którym stają europejscy partnerzy społeczni w związku z decentralizacją negocjacji, jest stworzenie normatywnych i proceduralnych ram odniesienia. Ramy te powinny być wystarczająco szerokie, a zarazem precyzyjnie nakreślone, tak aby w ich obrębie udawało się sprostać nakazowi elastyczności, podnosząc tym samym konkurencyjność gospodarek krajów europejskich, przy równoczesnym zachowaniu minimum standardów wyznaczonych przez wspólne dla członków UE wartości, na których opiera się europejski model społeczny. Być może odpowiedź na utrzymującą się decentralizację, pozwalającą na równoległe osiągnięcie obu wspomnianych celów, kryje się w koncepcji *flexicurity*¹⁷¹, która wdrażana jest obecnie w wielu krajach UE-15.

Rafał Towalski

Podsumowanie

Dialog społeczny stał się terminem modnym, magicznym zaklęciem, którego użycie ma pomóc w rozwiązaniu problemów piętrzących się przed wieloma krajami, zwłaszcza Unii Europejskiej.

Tymczasem pomija się kwestię, że termin ten odnosi się do obecnie **niemodnej sfery aktywności społecznej**. W tradycyjnym znaczeniu, dialog społeczny prowadzą autonomiczni partnerzy społeczni, tj. związki zawodowe oraz pracodawcy, i odnosi się on do problemów, które rodzą się w sferze stosunków przemysłowych.

Niemodne są związki zawodowe, o których kryzysie pisze się często i obszernie. A jedną z przyczyn kryzysu tej instytucji jest dynamiczny rozwój nowych sfer zatrudnienia, gdzie związki zawodowe są albo nieobecne, albo obecne są śladowo. Równoległe kurczą się sektory gospodarki, będące tradycyjnymi rewirami związkowymi. Związkom zawodowym nie służy również wymiana pokoleń na rynku pracy.

Utrata zaplecza członkowskiego podważa wymiar instytucjonalny związków zawodowych i rodzi wiele pytań o ich rolę we współczesnej gospodarce.

Jednocześnie rozszerza się sfera zatrudnienia 'niezwiązkowionego', słabo regulowana formalnie. Jeżeli nawet partnerzy społeczni, w ramach dialogu autonomicznego, podejmą pewne ustalenia, to możliwość ich realizacji w tej sferze jest ograniczona. W tej sytuacji istotnego znaczenia nabiera udział państwa w dialogu. Stworzenie układu trójstronnego może stanowić swoisty akt wymiany, w którym państwo zapewnia moż-

liwości powszechnej implementacji wyników dialogu oraz wspiera ów dialog swoim autorytetem, partnerzy społeczni gwarantują zaś utrzymanie pokoju społecznego i wsparcie dla – nie zawsze popularnych – decyzji politycznych.

Relacje trójstronne wykraczają jednak poza ramy tradycyjnego dialogu społecznego, stąd też określa się je mianem zharmonizowanego działania trójstronnego.

Współdziałanie w układzie trójstronnym często wiąże się z pojęciem korporatyizmu. Niemniej jednak, jak zauważa Jacek Sroka, w Unii Europejskiej coraz bardziej widoczna staje się stopniowa dekoncentracja i decentralizacja instytucji korporatystycznych. Ma ona służyć dostosowywaniu się instytucji dialogu społecznego do bardziej dynamicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej i krótszych cykli koniunkturalnych na rynkach światowych, a zarazem utrzymaniu niezbędnej różnorodności narodowych stosunków przemysłowych. Z drugiej strony, umacniające się wzorce regulacji, obowiązujących w obszarze UE, mają przyczynić się do przezwyciężania lokalnych zagrożeń dla europejskiego modelu społecznego. Nie polega to jednak na narzucaniu rozwiązań instytucjonalnych, lecz na ustalaniu wspólnych zasad, pewnych ogólnych ram, tak jak to ma na przykład miejsce w przypadku informacji i konsultacji z pracownikami.

Decentralizacja stanowi pewien problem dla partnerów społecznych. Jak już wspomniano, **niemodna staje się problematyka dialogu społecznego, odnosząca się do sfery tradycyjnych stosunków przemysłowych**. Rozwój społeczeństwa poprzemysłowego sprawia, że taka formuła dialogu staje się zbyt wąska i rośnie potrzeba zaangażowania węższych kręgów społecznych. Stąd, coraz większą popularność zyskuje dialog obywatelski, prowadzony, jak pisze Tomasz Grzegorz Grosse, przy udziale poszerzonej reprezentacji przedstawicieli społecznych, złożonej przede wszystkim z organizacji poza-

rządowych, ale również z reprezentacji samorządów terytorialnych i organizacji zawodowych.

Na te procesy nakłada się dodatkowo wymiar europejski, gdzie występują obie formuły dialogu, lecz są one słabo zinstytucjonalizowane, partnerzy społeczni mają zaś znacznie ograniczony wpływ na decydentów publicznych. Zasadnicze decyzje, odnoszące się do prawa europejskiego i kierunków polityk europejskich, są przygotowywane przez urzędników europejskich i podejmowane przez instytucje wspólnotowe. Różnorodne formy prowadzenia dialogu społecznego i obywatelskiego w Unii Europejskiej mają natomiast istotne znaczenie dla legitymizacji instytucji i polityk publicznych w Europie, co wiąże się z deficytem demokratycznym instytucji wspólnotowych.

Również decentralizacja negocjacji zbiorowych staje się coraz poważniejszym problemem. Zdaniem Jana Czarzastego, wyzwaniem dla europejskich partnerów społecznych jest stworzenie proceduralnych i normatywnych ram odniesienia, wystarczająco szerokich, a zarazem precyzyjnie nakreślonych, w obrębie których udałoby się zachować elastyczność, podnoszącą konkurencyjność gospodarek krajów europejskich, przy równoczesnym zachowaniu minimum standardów wyznaczonych przez wspólne dla członków UE wartości, na których opiera się europejski model społeczny.

Dlatego **modny element dialogu społecznego stanowi sama jego idea**. Dzięki niej wspierane jest partnerstwo, zredukowane są konflikty społeczne, a proces podejmowania decyzji ulega uspołecznieniu. W ten sposób podejmuje się próby realizacji względnej sprawiedliwości w sferze podziału dóbr i kształtowania polityki gospodarczej czy społecznej.



Przypisy

- ¹ J. Gardawski, *Powracająca klasa. Sektor prywatny w III Rzeczypospolitej*, IFiS PAN, Warszawa 2001, s. 213–214.
- ² *Ibidem*.
- ³ J. Gardawski, *Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych*, „Pismo Dialogu Społecznego” 2006, nr 10, s. 24.
- ⁴ Dialog to, w najogólniejszym sensie, rozmowa między dwoma lub więcej osobami, mająca na celu wzajemną konfrontację i zrozumienie poglądów, współdziałanie w poszukiwaniu prawdy oraz we współpracy dla sprawiedliwości i pokoju.
- ⁵ Koncepcja ta opiera się na założeniu istnienia względnej samodzielności społeczeństwa w relacji z państwem i jego władzami. Społeczeństwo zachowuje tu swoją podmiotowość i przejawia zdolność do samoorganizacji – bez względu na to, jaki panuje system władzy – interesy społeczeństwa są zawsze nadrzędne.
- ⁶ K.W. Frieske, *Dialog społeczny i demokracja*, (w:) D. Zalewski (red.), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 47.
- ⁷ B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 17–18.
- ⁸ *Ibidem*, s. 17.
- ⁹ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 232.
- ¹⁰ T.G. Grosse, *Dialog społeczny a dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „Trzeci Sektor” 2005/2006, nr 4.
- ¹¹ B. Gąciarz, W. Pańków, *op. cit.*, s. 22.
- ¹² T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 109.
- ¹³ J. Staniszkis, *O władzy i bezsilności*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006, s. 29.
- ¹⁴ W. Streeck, L. Kenworthy, *Theories and Practices of Neocorporatism*, (w:) T. Janoski, R.R. Alford, A.M. Hicks, M.A. Schwartz (red.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge University Press, New York 2005, s. 441–460.
- ¹⁵ K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 246.
- ¹⁶ W. Streeck, L. Kenworthy, *op. cit.*
- ¹⁷ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 226.
- ¹⁸ *Ibidem*, s. 228.
- ¹⁹ K. von Beyme, *op. cit.*, s. 246.
- ²⁰ *Ibidem*, s. 247.

- ²¹ W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 214.
- ²² J. Gardawski, *Współczesny neokorporatyzm w ujęciu socjologii ekonomicznej*, (w:) W. Pacho (red.), *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 193.
- ²³ B. Gąciarz, W. Pańków, *op. cit.*
- ²⁴ *Ibidem*, s. 13–14.
- ²⁵ *Ibidem*, s. 17.
- ²⁶ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 114.
- ²⁷ A. Zybala, *Partnerstwo lokalne sposobem na dobre zarządzanie*, „Pismo Dialogu Społecznego” 2007, nr 1.
- ²⁸ Por. *Social Dialogue in Europe – Partnership for Change*, MEMO/04/211, Brussels 2004 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/211&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).
- ²⁹ B. Gąciarz, W. Pańków, *op. cit.*, s. 17.
- ³⁰ L. Gilejko, *Dialog społeczny jako czynnik rozwoju*, (w:) D. Zalewski (red), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 13.
- ³¹ *Wzmacnianie dialogu społecznego we władzach lokalnych i regionalnych w „nowych” Państwach Członkowskich oraz państwach kandydujących* (http://www.ccre.org/docs/dialogue_Poland.pdf), s. 2.
- ³² J. Ishikawa, *Key Features of National Social Dialogue: a Social Dialogue resource book*, International Labour Office, Genewa 2003, s. 3.
- ³³ N. Pruszanowski, J.J. Hordejuk, *Dialog społeczny, polityka zatrudnienia oraz uznawanie kwalifikacji zawodowych w Unii Europejskiej*, Związek Rzemiosła Polskiego, Warszawa 2005, s. 3.
- ³⁴ *Wzmacnianie dialogu społecznego we władzach lokalnych...*, *op. cit.*, s. 2.
- ³⁵ J. Gardawski, *Współczesny neokorporatyzm...*, *op. cit.*, s. 24.
- ³⁶ S. Borkowska, *Negocjacje zbiorowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1997, s. 50.
- ³⁷ *Ibidem*, s. 113.
- ³⁸ Por. raport *Industrial Relations In Europe 2004*, s. 71 (http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2005/ke6104307_en.pdf).
- ³⁹ E. Rybicka, *Jubileusz europejskiego dialogu społecznego*, „Pismo Dialogu Społecznego” 2006, nr 10, s. 68.
- ⁴⁰ Mimo to, europejskim partnerom społecznym nie przyznano formalnego mandatu do zawierania umów zbiorowych.
- ⁴¹ E. Rybicka, *op. cit.*, s. 68.
- ⁴² Por. art. 118a pkt 1 *Traktatu Amsterdamskiego zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej*, *Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre*

związane z nimi akty (http://www.polskiejutro.com/pdf/Traktat_Amsterdamski.doc, s. 33).

- ⁴³ Por. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>.
- ⁴⁴ Por. *The European social dialogue, a force for innovation and change*. COM (2002) 341 final, Commission of the European Communities, Brussels 2002 (http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jul/social_en.pdf).
- ⁴⁵ *Decyzja Komisji z 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim (notyfikowana jako dokument nr C (1998) 23340, 98/500/WE, DzU L 225 z 12 sierpnia 1998 roku (polskie wydanie specjalne, rozdział 5, t. 3).*
- ⁴⁶ Wystąpienie Allana Larssona – First ECOSOC Convention of Civil Society – Bruksela, 15 października 1999 roku (http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/speeches/991015al.pdf, s. 5).
- ⁴⁷ Por. raport *Industrial Relations In Europe 2004, op. cit.*, s. 74.
- ⁴⁸ S. Borkowska, *op. cit.*, s. 67.
- ⁴⁹ J. Gardawski, *Między negocjacjami a dialogiem społecznym*, (w:) P. Żuk (red.), *Demokracja spektaklu? Kondycja polskiego życia publicznego 15 lat po zmianie systemowej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004, s. 113.
- ⁵⁰ Poprzez mechanizm dialogu antagonistyczne relacje między partnerami społecznymi mogą ulec przekształceniu w stosunki partnerskie. Partnerstwo, w tym przypadku, ułatwia dyskusję i zrozumienie faktu, iż problemy, które są przedmiotem dialogu, są zasadniczo problemami wspólnymi dla partnerów społecznych. Dialog ułatwia osiągnięcie kompromisów. Jak już wspomniałem, powszechnie podzielana jest opinia, że współpraca partnerów społecznych minimalizuje konflikty i promuje pokój społeczny.
- ⁵¹ Globalne współzawodnictwo wymusza komercjalizację zadań państwa, osłabiając społeczne poczucie współodpowiedzialności.
- ⁵² J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004, s. 31.
- ⁵³ H. Peyton Young, *Sprawiedliwy podział*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003, s. 238.
- ⁵⁴ W ujęciu proponowanym w niniejszym tekście stosunki przemysłowe stanowią jeden z istotnych podsystemów systemu politycznego, stąd określenie ‘subsystemowa’.
- ⁵⁵ Zob. publikacje A. Lijpharta: *Consociational Democracy*, „World Politics” 1969, vol. 21(2); *Patterns of Democracy. Government Forms and*

Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, New Haven and London 1999; *The Pros and Cons – but Mainly Pros – of Consensus Democracy*, „Acta Politica” 2001, vol. 36(2); *The Evolution of Consociational Theory and Consociational Practices, 1965–2000*, „Acta Politica” 2002, vol. 37.

- ⁵⁶ Szerzej na ten temat w: S. Bartolini, P. Mair, *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885–1985*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; S.M. Lipset, S. Rokkan (red.), *Party Systems, and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Free Press, New York 1967.
- ⁵⁷ W interpretacji Iana Shapiro, istota różnic między zwolennikami dwóch nurtów badawczych sprowadza się do tego, że agregatywności uwypuklają znaczenie kojarzenia interesów różnych grup, deliberatywności zaś skupiają się na transformacji owych interesów (zob. I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006).
- ⁵⁸ A. Lijphart, M.M.L. Crepaz, *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, „British Journal of Political Science” 1991, vol. 21.
- ⁵⁹ Terminy: **korporatyzm** i **neokorporatyzm** mają odmienne znaczenia doktrynalne. Jednak we współczesnych opracowaniach różnice te coraz częściej bywają zacierane. Z tego powodu, w kilku miejscach niniejszym opracowaniu, zastosowano zapis **(neo)korporatyzm**. Zasadniczo jednak oba terminy stosuję, w sposób świadomy, zamiennie. Generalnie chodzi o neokorporatystyczną wizję ułożenia stosunków przemysłowych. Natomiast odwołania do autorytarnych i totalitarnych form korporatyizmu – jeśli będą miały miejsce – zostaną wyraźnie zaznaczone.
- ⁶⁰ Cytowani autorzy nie są w swoich poglądach osamotnieni. Jednak ich propozycja nie uzyskała jednoznacznej akceptacji zarówno w środowiskach naukowych, jak i wśród praktyków. Istotnych przyczyn oporu wobec tej hipotezy należy doszukiwać się w samej tradycji korporatystycznej. Dość długo była ona postrzegana w kontekście niezbyt demokratycznych propozycji, sformułowanych m.in. przez chrześcijański socjalizm i laboryzm, a także przez pryzmat autorytarnych praktyk hiszpańskiego frankizmu, portugalskiego salazaryzmu, argentyńskiego peronizmu czy poszczególnych wcieleni socjalizmu afrykańskiego. Niektórym korporatyzm przywodził na myśl totalitarne rozwiązania III Rzeszy, faszyzmu włoskiego i stalinizmu. Trafnie wskazywano wreszcie, że elementy autorytarnego, zetatyżowanego korporatyizmu były obecne w PRL-u oraz w innych krajach bloku wschodniego.

- ⁶¹ M. Salamon, *Industrial Relations. Theory and Practice*, Prentice Hall, London 2000.
- ⁶² Więcej na ten temat: K.R. Luther, *Dimensions of Party System Change: The Case of Austria*, „West European Politics” 1989, vol. 12(4).
- ⁶³ Leseferyzm – idea zakorzeniona w hasłach osiemnastowiecznych fizjokratów i pionierów liberalizmu ekonomicznego, opowiadających się za swobodą gospodarczą jednostek, wolną od ingerencji państwa. Według zwolenników leseferyzmu działania państwa powinny być ograniczone do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i ochrony ich własności. Do idei leseferyzmu nawiązują niektórzy neoliberałowie i libertarianie.
- ⁶⁴ Por. C. Crouch, *A Third Way in industrial relations?*, (w:) S. White (red.), *New Labour: The Progressive Future?*, Palgrave, Macmillan, Basingstoke 2001, s. 104; C. Howell, *Is There a Third Way for Industrial Relations?*, „British Journal of Industrial Relations” 2004, vol. 42(1).
- ⁶⁵ Zob. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- ⁶⁶ C. Howell, *op. cit.*, s. 5.
- ⁶⁷ Za **nietrytorialny federalizm** zwykło się uważać rozwinięte formy samorządności gospodarczej, którym niekiedy towarzyszy obligatoryjny obowiązek przynależności do określonych izb lub wszczynania przed nimi określonych procedur, skutkujących m.in. wciągnięciem podmiotów gospodarczych do odpowiednich rejestrów administracyjnych oraz zezwoleniem na prowadzenie działalności.
- ⁶⁸ Etyatyzm to doktryna polityczno-prawna, przewidująca możliwość, a nawet konieczność formalnej i nieformalnej ingerencji państwowej w rozmaite dziedziny życia zbiorowego, w szczególności zaś w sprawy społeczne, ekonomiczne i polityczne. Efektem wprowadzenia tej koncepcji w życie jest zjawisko etatyzacji, czyli zawłaszczania przez państwo szeregu funkcji pełnionych przez grupy i stowarzyszenia społeczne, prywatne organizacje gospodarcze oraz podmioty samorządowe. Zob. np. A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa ATLA 2, Wrocław 2004.
- ⁶⁹ Zob. np. A. Hassel, *The Politics of Social Pacts*, „British Journal of Industrial Relations” 2003, vol. 41(4).
- ⁷⁰ P. Pennings, *The Impact of Parties and Unions on Welfare Statism*, „West European Politics” 1995, vol. 18(4).
- ⁷¹ Zasadę *Treu und Glauben*, podobną do trybu powtórnego rozpatrzenia, zawiera art. 32 Konstytucji Szwajcarii z 1947 roku.

- ⁷² Zob. J. Goetschy, *France: The Limits of Reform*, (w:) A. Ferner, R. Hyman (red.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Blackwell, Oxford 1998, s. 357–394.
- ⁷³ Por. J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- ⁷⁴ A. Hassel, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- ⁷⁵ Bezrobocie frykcyjne wiąże się z naturalną dynamiką rynku pracy (powstawaniem i likwidacją miejsc pracy, napływem i odpływem siły roboczej); zazwyczaj kształtuje się na poziomie 3–5%, stanowiąc minimum możliwego bezrobocia (przyp. red.).
- ⁷⁶ Zob. R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies” 1996, vol. 44(4).
- ⁷⁷ Por. J.S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 82.
- ⁷⁸ *Ibidem*, s. 84, 85.
- ⁷⁹ Ch. Lindblom, *The Market as Prison*, „Journal of Politics” 1982, vol. 44(2).
- ⁸⁰ G.G. Meardi, *The Trojan Horse for the Americanization of Europe? Polish Industrial Relations Towards the EU*, „European Journal of Industrial Relations” 2002, vol. 8(1).
- ⁸¹ F. Traxler, *Bargaining, State Regulation and the Trajectories of Industrial Relations*, „European Journal of Industrial Relations” 2003, vol. 9(2).
- ⁸² Dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (DzU L 80 z 23 marca 2002).
- ⁸³ Por. C. Woll, *Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13(3), s. 456–469.
- ⁸⁴ Por. G. Majone, M. Everson, *Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control*, (w:) O. de Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (red.), *Governance in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001.
- ⁸⁵ G. Fajertag, P. Pochet (red.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, European Trade Union Institute, Brussels 2000.
- ⁸⁶ N.A. Siegel, *Social Pacts Revisited: ‘Competitive Concertation’ and Complex Causality in Negotiated Welfare State Reforms*, „European Journal of Industrial Relations” 2005, vol. 11(1), s. 107–126.
- ⁸⁷ Por. M. Rhodes, S. Avdagic, J. Visser, *The Emergence and Evolution of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis*, EUROGOV Working Paper 2005, N-05-01 (<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-01.pdf>).

- ⁸⁸ Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *New Modes of Governance in New European Union Member States. A report on social dialogue in selected European Union countries*, NewGov, Project no. CIT1-CT-2004-506392, ref. No. 17/D08, 2006 (<http://www.eu-newgov.org/>).
- ⁸⁹ Por. F.W. Scharpf, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40(4), s. 645–670.
- ⁹⁰ S. Gill, *Constitutionalising Capital: EMU and Disciplinary Neo-Liberalism*, (w:) A. Bieler, A.D. Morton (red.), *Social Forces in the Making of the New Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*, Palgrave, Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2001.
- ⁹¹ H.J. Bieling, *European Constitutionalism and Industrial Relations*, (w:) A. Bieler, A.D. Morton (red.), *op. cit.*
- ⁹² W. Streeck, *The Transformation of Corporate Organization in Europe: An Overview*, MPIfG Working Paper 01/8, December 2001; H.J. Bieling, *op. cit.*
- ⁹³ A. Martin, *Wage Bargaining under EMU: Europeanization, Re-Nationalization or Americanization?*, European Trade Union Institute, Brussels 1999.
- ⁹⁴ Por. J.E. Dølvik, *Economic and Monetary Union: Implications for Industrial Relations and Collective Bargaining in Europe*, ARENA Working Paper 17/2000, Oslo 2000.
- ⁹⁵ Por. art. 137–139 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei), Dziennik Urzędowy UE C 325 z 24 grudnia 2002 r.
- ⁹⁶ Partnerami społecznymi w zakresie dialogu społecznego są przede wszystkim pracodawcy i pracownicy oraz ich organizacje. Na poziomie unijnym są to ogólnoeuropejskie stowarzyszenia grupujące organizacje z krajów członkowskich. Uczestniczą one w pracach instytucji dialogu społecznego na szczeblu unijnym. Wśród nich najważniejsze to: Konfederacja Pracodawców Sektora Prywatnego (UNICE – Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe, od lutego 2007 r. UNICE zmieniła nazwę na BusinessEuro), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP – European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest), Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC – European Trade Union Confederation), Europejska Unia Rzemieślników oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME – European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises).

- ⁹⁷ Podstawą powołania komisji sektorowych na szczeblu unijnym był komunikat Komisji Europejskiej – *Adapting and Promoting the Social Dialogue at Community Level*, COM (1998) 322 final, European Commission, Brussels 1998.
- ⁹⁸ Por. *The Sectoral Social Dialogue in Europe*, European Commission's Directorate-General for Employment and Social Affairs, Brussels 2002.
- ⁹⁹ *Partnership for Change in an Enlarged Europe – Enhancing the Contribution of European Social Dialogue*, Communication from the Commission of the European Communities, COM (2004) 557 final, Brussels 2004.
- ¹⁰⁰ Por. E. Doboszyńska, *Europejskie labirynty dialogu*, „Pismo Dialogu Społecznego” 2006, nr 2.
- ¹⁰¹ Por. art. 137 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, *op. cit.*
- ¹⁰² Otwarta metoda koordynacji (OMC – *open method of coordination*) została zainicjowana na szczycie lizbońskim w 2000 roku, jako jedna z głównych metod realizowania strategii lizbońskiej. Polega ona na ustanowieniu celów i warunków ramowych implementacji danej polityki, pozostawiając swobodę jej realizowania państwom członkowskim. Jednocześnie opiera się ona na cyklicznym monitorowaniu wdrażania danej polityki i raportach na ten temat, przygotowywanych przez Komisję Europejską. Por. J. Mosher, *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, „European Community Studies Association Review” 2000, vol. 13(3), s. 2–7. Zob. również: T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Studia Polityczne” 2005, vol. 17.
- ¹⁰³ Wśród typologii kapitalizmu wyróżnia się dwie podstawowe formy. Pierwszą jest **kapitalizm rynkowy** (*liberal market capitalism*) lub anglosaski. Na gruncie europejskim najbliższym tego modelowi znajduje się Wielka Brytania. Drugim modelem jest **kapitalizm koordynacyjny** (*coordinated market capitalism*) lub kontynentalny, reprezentowany głównie przez takie kraje jak Niemcy i Austria. Por. P.A. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, 1–44.
- ¹⁰⁴ Por. *Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2005) 33 końcowy, Bruksela 2005 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0033pl01.pdf); *Partnership for Change...*, *op. cit.*
- ¹⁰⁵ Por. M. Mailand, J. Due, *Social Dialogue in Central and Eastern Europe: Present State and Future Development*, „European Journal of Industrial Relations” 2004, vol. 10(2), s. 179–197; T.G. Grosse *New Modes of Governance in New Member Countries*, NewGov 2006, <http://www.eu-newgov.org/datalists/documents.asp>; T.G. Grosse, *Od*

czego zależy jakość dialogu społecznego? *Koncepcja modelu państwa administracyjnego i sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, Civitas, Warszawa 2007, w druku.

- ¹⁰⁶ Strategia lizbońska została przyjęta podczas szczytu Unii Europejskiej w Lizbonie, podczas prezydencji portugalskiej pod koniec marca 2000 roku. Została ona ukierunkowana na realizowanie celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza związanego z poprawą konkurencyjności, dalszą liberalizacją niektórych segmentów wspólnego rynku, szerszego wprowadzania nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jednocześnie w omawianej strategii znalazły się priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwstawiające się bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące poprawy stanu środowiska naturalnego.
- ¹⁰⁷ Por. *Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej*, *op. cit.*; *Partnership for Change...*, *op. cit.*
- ¹⁰⁸ Por. *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility, Green Paper*, COM (2001) 366 final, Commission of the European Communities, Brussels 2002 (wersja polska dostępna na stronie: http://ec.europa.eu/employment_social/soc-dial/csr/greenpaper_pl.pdf); *Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development*, COM (2002) 347 final, Commission of the European Communities, Brussels 2002.
- ¹⁰⁹ *Partnership for Change...*, *op. cit.*, s. 8.
- ¹¹⁰ Por. m.in. *Dyrektywę 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 r. ustanawiającą ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej*, DZU L 80 z 23 marca 2002 oraz *Dyrektywę Rady 2001/86/WE z 8 października 2001 r. uzupełniającą statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników*, DZU L 294 z 10 listopada 2001.
- ¹¹¹ *Dyrektywa Rady 94/45/WE z 22 września 1994 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Zakładowej lub trybu informowania i konsultowania pracowników w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym*, DzU L 254 z 30 września 1994, poz. 64.
- ¹¹² P. Marginson, K. Sisson, *European Integration and Industrial Relations: a Case of Convergence and Divergence?*, „*Journal of Common Market Studies*” 2002, vol. 40(4), s. 671–692. Liczba rad zakładowych zakładanych na gruncie omawianej dyrektywy wyraźnie spadła na początku obecnej dekady: por. *Commission launches review of EWCs Directive*, EIROnline 2005 (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/05/feature/eu0405203f.html>).
- ¹¹³ Por. *Commission launches...*, *op. cit.*

- ¹¹⁴ Por. *Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej*, *op. cit.*, s. 7.
- ¹¹⁵ W. Streeck, *The Transformation...*, *op. cit.*
- ¹¹⁶ Szerzej na temat wybranych regulacji europejskich w zakresie prawa pracowników do informacji i konsultacji: S. Koczur, P. Korus, *Dialog społeczny – prawo pracowników do informacji i konsultacji*, UNIVERSITAS, Kraków 2003, s. 15–37.
- ¹¹⁷ Więcej na temat transnarodowego pluralizmu: W. Streeck, P.C. Schmitter, *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, „Politics and Society” 1991, vol. 19(2), 133–164.
- ¹¹⁸ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks Governance: Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham 1997; J. Peterson, *Policy Networks*, (w:) A. Wiener, T. Diez (red.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- ¹¹⁹ Por. Ch. Mahoney, *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, „European Union Politics” 2004, vol. 5(4), s. 441–466; A. Héritier, *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1999, s. 97; M. Cini, *The European Commission. Leadership, Organization and Culture in the EU Administration*, Manchester University Press, Manchester 1996.
- ¹²⁰ Por. S. Mazey, J.J. Richardson, *Interest Groups and EU Policy-Making: Organizational Logic and Venue Shopping*, (w:) J.J. Richardson (red.), *European Union: Power and Policy-Making*, 2nd edition, Routledge, London 2001; D. Coen, *The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 1997, vol. 4(1), s. 91–108; B. Kohler-Koch, *Organized Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance*, (w:) H. Wallace, A. Young (red.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford–New York 1997; J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, Macmillan, Basingstoke 1997; Ch. Lahusen, *Moving Into the European Orbit: Commercial Consultants in the European Union*, „European Union Politics” 2003, vol. 4(2), s. 191–218; Ch. Mahoney, *op. cit.*
- ¹²¹ Na temat pluralizmu elitarnego: D. Coen, *op. cit.*
- ¹²² Por. *Communication from the Commission – Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission*, Commission of the European Communities, COM (2002) 704 final, Brussels 2002.

- ¹²³ Por. http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/index_en.htm.
- ¹²⁴ Por. B. Wessels, *Contestation Potential of Interest Groups in the EU: Emergence, Structure, and Political Alliances*, (w:) G. Marks, M. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 195–215.
- ¹²⁵ R. Dehousse, *Beyond Representative Democracy: Constitutionalism in a Polycentric Polity*, (w:) J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 135–156; Ch. Mahoney, *op. cit.*
- ¹²⁶ Ch. Mahoney, *op. cit.*
- ¹²⁷ J. McCormick, *Environmental Policy*, (w:) L. Cram, D. Dinan, N. Nugent (red.), *Developments in the European Union*, Palgrave, Macmillan, Basingstoke 1999, s. 193–210, 213.
- ¹²⁸ Por. A. Schout, A. Jordan, *Coordinated European Governance: Self-Organizing or Centrally Steered?*, „Public Administration” 2005, vol. 83(1), s. 201–220.
- ¹²⁹ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance...*, *op. cit.*, s. 32.
- ¹³⁰ J. Peterson, E. Bomberg, *The European Union After the 1990s: Explaining Continuity and Change*, (w:) M.G. Cowles, M. Smith (red.), *The State of the European Union*, Vol. 5: *Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- ¹³¹ E.C. Page, *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems*, (w:) J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- ¹³² Por. A. Schout, A. Jordan, *op. cit.*
- ¹³³ Por. list przedstawicieli Platformy Społecznej (Social Platform) do Romano Prodiego z 30 czerwca 2002 r. (<http://www.socialplatform.org/>).
- ¹³⁴ Por. *Reaction from CEDAG to the Communication from the Commission „Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue”, (COM (2002) 277 final of 5 June 2002)*, European Council for Voluntary Organisations, Brussels 2002.
- ¹³⁵ *Growth-First Approach Hampers Social Agenda and Will Fail to Regain Citizens’ Confidence*, Platform of European Social NGOs, Press release, 09.02.2005.
- ¹³⁶ Por. list przedstawicieli Platformy Społecznej (Social Platform) do Roberta Maroniego z 15 października 2003 r. (<http://www.socialplatform.org/>). Zobacz również na tej samej stronie: *Contribution to Troika meeting preceding the Informal Employment and Social Affairs Council*, July 2004.

- ¹³⁷ T.A. Börzel, *Participation Through Law Enforcement: The Case of the European Union*, „Comparative Political Studies” 2006, vol. 39(1), s. 128–152.
- ¹³⁸ H.C. Katz, *The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis*, „Industrial and Labor Relations Review” 1993, vol. 47(1), s. 3–22.
- ¹³⁹ A. Suzuki, *The Impact of Decentralization of Collective Bargaining on the Internal Politics of the Unions*, „The Journal of Social Science” 1998, vol. 38, s. 105–125.
- ¹⁴⁰ D.R. Deaton, P.B. Beaumont, *The Determinants of Bargaining Structure: Some Large Scale Survey Evidence from Britain*, „British Journal of Industrial Relations” 1980, vol.18(2), s. 202–216.
- ¹⁴¹ Zob. raport *Industrial Relations in Europe 2006*, European Commission, Brussels 2006 (http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/ir_report2006_en.pdf).
- ¹⁴² T. Schulten, *Changes in National Collective Bargaining Systems since 1990*, European Industrial Relations Observatory 2005, tekst online na: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/03/study/tn0503102s.html>.
- ¹⁴³ Ang. *disembodiments*.
- ¹⁴⁴ Termin spopularyzowany przez Franza Traxlera, obecnie powszechnie używany w opisie dynamiki negocjacji w Austrii.
- ¹⁴⁵ U. Runggaldier, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Austria*, University of Florence, 2005.
- ¹⁴⁶ F. Dorsemont, G. Cox, J. Rombouts, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Belgium*, University of Florence, 2005.
- ¹⁴⁷ R. Nielsen, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Denmark*, University of Florence, 2005.
- ¹⁴⁸ T. Schulten, *op. cit.*
- ¹⁴⁹ N. Bruun, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Finland*, University of Florence, 2005.
- ¹⁵⁰ *The Evolution of Labour Law 1992–2003*, vol. 1, *The General Report*, European Commission, Luxembourg 2005.
- ¹⁵¹ M.A. Moreau, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. France*, University of Florence, 2005.
- ¹⁵² *Industrial Relations in Europe 2006*, *op. cit.*
- ¹⁵³ M. Yannakourou, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Greece and Cyprus. The case of Greece*, University of Florence, 2005.
- ¹⁵⁴ A. Ojeda Aviles, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Spain*, University of Florence, 2005.

- ¹⁵⁵ T. Schulten, *op. cit.*
- ¹⁵⁶ E. Verhulp, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Netherlands*, University of Florence, 2005.
- ¹⁵⁷ A. Kerr, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Ireland*, University of Florence, 2005.
- ¹⁵⁸ M.A. Moreau, E. Blas-Lopez, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Luxembourg*, University of Florence, 2005.
- ¹⁵⁹ M. Fuchs, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Germany*, University of Florence, 2005.
- ¹⁶⁰ C. Schnabel, S. Zagelmeyer, S. Kohaut, *Collective Bargaining Structure and its Determinants: An Empirical Analysis with British and German Establishment Data*, „European Journal of Industrial Relations” 2006, vol. 12(2), s. 165–188.
- ¹⁶¹ J. Gomes, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Portugal*, University of Florence, 2005.
- ¹⁶² B. Nyström, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Sweden*, University of Florence, 2005.
- ¹⁶³ Ang, *shopstewards*.
- ¹⁶⁴ P. Davies, M. Freedland, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. UK*, University of Florence, 2005.
- ¹⁶⁵ T. Schulten, *op. cit.*
- ¹⁶⁶ B. Caruso, L. Zappalà, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004. National Report. Italy*, University of Florence, 2005.
- ¹⁶⁷ J. Visser, *Recent Trends and Persistent Variations in Europe’s Industrial Relations*, (w:) *Recent Developments in European Industrial Relations*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions/The Dutch Social and Economic Council (SER), Hague 2005, s. 17–33.
- ¹⁶⁸ *The Coordination of Collective Bargaining in Europe, Annual Report 2004*, ETUC, Brussels 2005.
- ¹⁶⁹ *Plan społeczny 2005–2010. Europa socjalna w gospodarce światowej. Praca i możliwości dla wszystkich*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Bruksela 2005, s. 26–27.
- ¹⁷⁰ *The Coordination of Collective Bargaining...*, *op. cit.*
- ¹⁷¹ *Flexicurity to*, w dużym skrócie, koncepcja równowagi między elastycznością rynku pracy a bezpieczeństwem socjalnym.





Noty o Autorach

Jan Czarzasty – absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ekonomista, pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej. Jako ekspert Instytut Spraw Publicznych od kilku lat uczestniczy w monitorowaniu stosunków przemysłowych w Polsce (projekt EIRO) dla mieszczącej się w Dublinie Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy.

Tomasz Grzegorz Grosse – doktor, absolwent Instytutu Historii i Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego oraz studiów podyplomowych z zakresu integracji europejskiej na Uniwersytecie Warszawskim i Uniwersytecie w Maastricht. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych, członek Zespołu Problemowego ds. Polityki Regionalnej i Przestrzennej przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Specjalizuje się w studiach europejskich oraz problematyce rozwoju regionalnego i administracji publicznej.

Jacek Sroka – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, docent w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, politolog. Zajmuje się problematyką: zbiorowych stosunków pracy, stosunków przemysłowych, dialogu społecznego, administracji publicznej oraz systemów politycznych. Jako ekspert Instytutu Spraw Publicznych od kilku lat uczestniczy w monitorowaniu stosunków przemysłowych w Polsce (projekt EIRO) dla Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy. Uczestniczył także w badaniach nad wojewódzkimi komisjami dialogu społecznego.

Rafał Towalski – doktor, ekonomista, pracownik Katedry Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, prodziekan Wydziału Socjologii Akademii Humanistycz-



nej im. Aleksandra Gieysztora. Prowadzi badania z zakresu stosunków przemysłowych i dialogu społecznego. Jako ekspert Instytut Spraw Publicznych uczestniczy w monitorowaniu stosunków przemysłowych w Polsce (projekt EIRO) dla Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy.



