



akademiaLiderów

fundacja dr. Bogusława Federa

Dialog społeczny i obywatelski

W 20 krajach Unii Europejskiej (dalej jako: UE) wolność zrzeszania się jest jedną z podstawowych wolności zdobytą po wielu latach walki w pierwszej połowie obecnego stulecia. Organizacje pozarządowe były kluczowymi podmiotami w tworzeniu solidarności społecznej. Aktualnie stoją one jednak przed o wiele bardziej komplikowanym otoczeniem społeczno-ekonomicznym niż w przyszłości i zmuszone są do adoptowania oraz ponownego zdefiniowania swych ról. Dlatego też poszukuje się sposobów zaangażowania tego sektora w świadczenie usług społecznych i równoległe stworzenie klimatu do wzmocnienia dialogu społecznego, opartego także o zasadę dialogu obywatelskiego z organizacjami pozarządowymi. W rezultacie wartości takie jak solidarność, innowacyjność oraz występowanie w roli rzeczników tych najsłabszych, coraz większym stopniu postrzegane są jako kluczowe dla rozwoju kultury demokratycznej. W tym kontekście jest oczywiste zatem, że organizacje reprezentatywne - w ramach ustanowienia partnerstwa z szerszym wachlarzem organizacji - jako ciała reprezentujące interes publiczny, mają prawo występowania w charakterze „konsultantów” oraz do odgrywania przypadającej im właściwej roli w procesie dokonujących się zmian.

Relacje pomiędzy władzą publiczną a pozostałymi podmiotami różnych sektorów są w kraju przedmiotem debaty zasadniczo od początku przywrócenia demokracji. Daje to asumpt do stwierdzenia, iż na przedmiotowe zagadnienie należy patrzeć w kontekście prób stworzenia przez inne państwa członkowskie UE współczesnych polityk społeczno-gospodarczych oraz silnego wpływu faktu uczestnictwa w UE na formułowanie polityki gospodarczej i społecznej.

Przedstawione w Raporcie zestawienie instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego w UE to jedynie prezentacja z próbą porównania konstrukcji prawych, wskazujący na funkcjonowanie zbliżonych modeli w obszarach prawa obcego. Dodać trzeba, że dyskusja w tym przedmiocie wciąż trwa i ciągle wraca, szczególnie gdy sytuacja w gospodarce ulega istotnej zmianie, a społeczne skutki tej zmiany wymuszają albo pozwalają na redefiniowanie roli tych instytucji w realiach gospodarki rynkowej. Nowe potrzeby, oczekiwania i wyzwania rodzą bowiem zmiany w zakresie dotychczasowych rozwiązań prawnych. Podobnie w różnych obcych systemach zarysowuje się w tym kontekście powszechna tendencja władz publicznych do przekazywania pewnych istotnych zadań,

które dotychczas władze te wykonywały samodzielnie, nowym instytucjom samorządowym lub szczególnym dialogu już obywatelskiego

W konsekwencji instytucja dialogu społecznego, a także obywatelskiego staje się obecnie obiektem zwiększonego zainteresowania kół politycznych i eksperckich jako jeden z instrumentów udrażniających architekturę publicznego państwa coraz bardziej opiekuńczego i „juwenalizujących” ustrój polityczny współczesnych demokracji parlamentarnych. Sprzyja to także, jak się wydaje, pewnej modyfikacji dotychczasowych form prawnych i tworzy nowe praktyki we wzajemnych kontaktach w ramach polityk publicznych. Jednak polskie doświadczenia w tym zakresie ciągle jeszcze postrzegane są jako niezadawalające.

Oceniając ergo kondycję tej instytucji, warto sobie zadać pytanie, o to jak nasz kraj wygląda na tle innych, a także jak duży dystans dzieli nas od krajów tzw. starej UE. Wybór punktu odniesienia nie jest bowiem bez znaczenia dla ostatecznej oceny w tym przedmiocie, z uwagi na fakt, że inaczej instytucja dialogu społecznego wypada na tle krajów, w których – tak jak w Polsce – warunki swobodnego rozwoju zaistniały dopiero dwadzieścia sześć lat temu, a inaczej w porównaniu do sytuacji występującej w krajach o rozwiniętej demokracji.

Analizując dane należy pamiętać też o tym, że wszystkie porównania mają pewne ograniczenia. W tym kontekście trudne jest zatem choćby ustalenie i chyba zbędne wspólnej definicji instytucji dialogu społecznego lub obywatelskiego, a nawet jej typowej struktury. Dzieje się tak dlatego, ponieważ nie istnieje jeden model tej instytucji. Jej kształt jest wynikiem działania wielu społecznych, historycznych, prawnych i ekonomicznych czynników różnych w krajach UE. Trudności powoduje również zdobycie porównywalnych danych w tym zakresie. Poza tym sama interpretacja uzyskanych rezultatów może wydawać się bo jest stricte subiektywna. To co w polskich warunkach może zostać uznane za sukces, w innych krajach traktowane może być paradoksalnie jako porażka.

Syntetyczne zestawienie modeli kształtowania się instytucji dialogu społecznego w wybranych krajach UE pozwala jednakże na sformułowanie następujących wniosków:

Po pierwsze, w zakresie podstaw prawnych stwierdzić należy, że instytucja ta stanowi przede wszystkim przedmiot regulacji ustawowych i konstytucyjnych, z wyjątkiem Austrii, gdzie model dialogu społecznego regulują postanowienia swoistej w tym zakresie umowy społecznej, rozumianej jako akt cywilnoprawnego o randze publicznej.

Po drugie, w większości państw UE dialog społeczny jest konstytucyjną instytucją publiczną, występującą w formie wielostronnego i niezależnego organu o charakterze opiniodawczo–doradczym, który finansowany z budżetu państwa (z wyjątkiem np. Holandii) wyraża wolę i interesy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, a także ułatwia współpracę pomiędzy różnymi zawodowymi grupami interesu. Innymi słowy, jest to forum, na którym konsultowane są polityki społeczno-gospodarcze oraz propagowane jest uczestnictwo w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego działających w sferze gospodarczej, społecznej, zawodowej, a także rolniczej kraju (z wyjątkiem Belgii).

Po trzecie, większość Rad oparta jest na wielostronnej strukturze (Bułgaria, Francja, Grecja, Irlandia, Portugalia, Włochy). Natomiast rzadziej na trójstronnej (Finlandia, Holandia, Republika Czeska, Litwa, Słowacja, gdzie konstrukcja oparta jest na grupie pracodawców, grupie pracowników oraz różnych grupach interesów) oraz mieszanej (Belgia, Hiszpania, Niemcy, Rumunia, Słowenia). Pozwala to skonstatować, że instytucja ta zrzesza zasadniczo organizacje podmiotów gospodarczych oraz przedstawicieli związków zawodowych i służy instytucjonalizacji dialogu dotyczącego kwestii gospodarczych pomiędzy organizacjami zrzeszającymi pracodawców sektora prywatnego (małe, duże i średnie przedsiębiorstwa) i pracowników oraz zapewnienia rekomendację rządowi przy formułowaniu w szczególności polityk społecznych i gospodarczych, a także w kwestiach dot. stosunków pracy – reprezentuje interesy pracodawców jak i pracowników.

Po czwarte, większość Rad posiada własną podmiotowość prawną oraz pełne uprawnienia i niezależność tak funkcjonalną jak i organizacyjną w zakresie wykonywania swoich obowiązków.

Po piąte, w kontekście powyższego Rady najczęściej posiadają ustrój korporacji prawa publicznego, skupiając członków (przedstawicieli) najbardziej reprezentowanych organizacji pracodawców i związków zawodowych inwestorów, przedstawicieli organizacji rolnictwa, reprezentantów organizacji społeczeństwa obywatelskiego (NGO-sów) oraz pracowników świata nauki wyłanianych także jako ekspertów- (zob. przykładowe rozwiązania normatywne przyjęte w tym zakresie w krajach członkowskich UE, takich jak: Francja, Słowenia, Węgry czy Włochy).

Po szóste, członkowie Komisji Rad w liczbie od 15 do 223 są wybierani na kilkuletnią, odnawialną kadencję spośród osób zgłoszonych zasadniczo przez uprawnione organizacje w liczbie od 4-5 do 25. Ergo zróżnicowanie partycypacji (liczebności) w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi krajami jest bardzo wyraźne. Porównanie stron (ilości uczestników) pokazuje, że największa liczba członków Komisji Rad występuje w krajach takich jak: Francja (max. 223), Portugalia (max. 66), Włochy (64), zaś najmniejsza na Litwie max. 15).

Po siódme, przedstawione w tabeli modele ilustrują, że sytuacja w krajach UE jest złożona i daleka od homogeniczności. Sektor społeczny nieustannie się zmienia, przechodzi poważne transformacje. Dlatego też muszą tworzyć się zinstytucjonalizowane i wielostronne instytucje (jak np.: Francja, Bułgaria, Grecja, Irlandia, Portugalia, Węgry, Włochy), w celu zwiększenia wpływu sektora społecznego na politykę, poprzez współpracę opartą na „połączeniu sił”.

Po ósme, we wszystkich prezentowanych w tabeli krajach członkowskich uznaje się znaczenie sektora społecznego. Te bliższe związki, które rozwijają się pomiędzy rządami a sektorem społecznym manifestują się na różne sposoby w oparciu – jak wskazywano wyżej – o różne tradycje i kultury narodowe. Różnice te jednak nie uniemożliwiają wspólnej współpracy i budowania sojuszu poprzez granice w oparciu o wspólne cele i zasady.

Po dziewiąte, w kontekście powyższego, w niektórych krajach UE rządy mają obowiązek zasięgania opinii grup doradczych na temat spraw ekonomicznych i społecznych (np. Belgia, Francja, Luksemburg, Holandia, Portugalia i Irlandia). W rezultacie takie fora są – jak należy sądzić – użyteczną formą dyskusji na tematy nowej i istniejącej polityki.

Mając na względzie powyższe, nasuwa się fundamentalne pytanie, jak umieścić polską instytucję dialogu społecznego czyli RDS, na tle analizowanych modeli. Obecny kształt tej instytucji wydaje się nie odpowiadać w pełni żadnemu z prezentowanych w tabeli modeli. W rezultacie można tu mówić o specyficznej w tym przedmiocie regulacji, która wydaje się być niekompatybilna w połączeniu z rozwiązaniami stricte ustrojowymi. Aktualnie trwają poszukiwania polskiego modelu tej instytucji. Trzeba przyznać, że jest to o tyle trudne, gdyż dotychczasowe doświadczenia pokazują, że przyjmowane rozwiązania mają one nieco przypadkowy charakter. Należy bowiem przy wyborze właściwego modelu pamiętać, że jesteśmy krajem, którego obywatele nie są bogaci, ani dość aktywni, aby praktykować liberalny model rezydualny (model ten występuje w Wielkiej Brytanii). Jesteśmy też krajem, który nie jest wystarczająco zamożny, aby pozwolić sobie na doktrynę państwa opiekuńczego (model ten występuje przede wszystkim w Niemczech, a z pewnymi modyfikacjami również w Holandii, Belgii, Austrii i w Szwajcarii), choć zapewne właśnie taki model preferowałaby większość Polaków. Także nie ma u nas tradycji demokracji parlamentarnej deliberującej, jak we Francji czy Włoszech.

Przedmiotowa analiza daje jednakże asumpt do stwierdzenia, że prezentacja zachodnich doświadczeń normatywnych pozwala skonstatować w tym przedmiocie, iż zachodzi stosunkowo czytelna, jak należy sądzić, zależność – gospodarka i wynikające z niej oczekiwania społeczne. Tym samym mając świadomość istotnego wkładu instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego w rozwój i realizację demokracji oraz praw człowieka, udziału w życiu publicznym różnych grup społecznych oraz zapewnienie przejrzystości i odpowiedzialności władz publicznych, , podkreślić trzeba, iż przedstawiona prezentacja doświadczeń państw UE oraz brak rzeczywistego przełomu w tej sferze, pokazuje, jak wiele mamy jeszcze w tej materii do zrobienia. Można jedynie przypuszczać, że przedstawienie konkretnych przykładów w szczególności (w odpowiednim zakresie) m.in. z francuskiego systemu prawa, daje powód do głębszej refleksji – w aspekcie zrozumienia tej instytucji – także nad korelacjami: ustawodawstwo, dialog społeczny i obywatelski, a państwo. Zwłaszcza, że w piśmiennictwie obcym podkreśla się znaczenie liderów politycznych jak i form instytucjonalnych tworzonych dla poszerzenia dialogu. Wskazuje się przy tym, iż doświadczenia zachodnich państw europejskich w zakresie wsparcia politycznego są generalnie niejednoznaczne z uwagi na fakt, iż politycy zasadniczo nie są specjalnie zainteresowani wzmacnianiem trzeciego sektora jako całości.

W rezultacie Polska w stosunku do krajów UE w aktualnym stanie prawnym nie może być uznana w tym zakresie, choćby jako osiągnąca przeciętny poziom w regionie. Z drugiej strony zaznaczyć trzeba, że zrozumienie istoty tej instytucji w aspekcie prawno-porównawczym pozwala skonstatować, że może ona przybierać różne formy prawne i różnić się zakresem działań i tradycjami, z których de facto wyrasta. Jednak wszędzie tam, gdzie istnieje demokratyczne państwo prawa, tam też istnieje potrzeba funkcjonowania takiej instytucji, tj. jako instytucji dialogu obywatelskiego. W ramach tego założenia i wymagającego szybkiej realizacji rzeczywista, a także potencjalna rola tej instytucji powinna być więc normatywnie podkreślona, jako też kwestia dużej politycznej wagi.

Kontekst ten implikuje do stwierdzenia, że trudno dziś nie docenić rangi i znaczenia proponowanych regulacji normatywnych poświęconych wypracowaniu konstrukcji jurydycznej dialogu społecznego i obywatelskiego, która stworzyłaby w polskim porządku względnie przejrzyste prawo.

Nie należy bowiem zapominać, że niejako z założenia jest to instytucja dynamiczna, która często na nowo redefiniuje swoje cele i metody działania, dlatego tak ważne jest, aby w aspekcie konstytucyjnie zagwarantowanej wolności zrzeszania się, nie traciła na praktycznym znaczeniu, zwłaszcza w zakresie realnego dialogu. Wolność zrzeszania się w kontekście instytucji dialogu obywatelskiego powinna być więc postrzegana, jako idea włączenia m.in. obywateli do bezpośredniego lub pośredniego decydowania o swoich sprawach w możliwie najszerszym zakresie. Dlatego też ukształtowanie wzajemnych relacji czynnik społeczny (obywatelski) – państwo, winno pozostawać w zgodzie z zasadą partycypacji społecznej rozumianej jako podstawowy wyznacznik demokratycznego państwa, a także podstawowy determinant prawnej samodzielności obywateli. Wszakże urzeczywistnienie zasady udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej nie może zostać dokonane bez respektowania (uszanowania) nadrzędności zasady wolności zrzeszania się, tak w procesie tworzenia, jak i stosowania prawa. Zatem, należytemu konstruowaniu instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego w polskich warunkach ustrojowych powinno towarzyszyć założenie, że „brak tej instytucji” może deformować wolność zrzeszania się, a nawet wypaczać jej istotę w ogólności.

Czas pokaże, w jakim kierunku zmierza wskazana tendencja i dokąd nas ta droga zaprowadzi...? Zwłaszcza że istnienie silnych, organicznych związków między światem polityki, a kluczowymi podmiotami odpowiedzialnymi za proces tworzenia solidarności społecznej (tzn. związków zawodowych i pracodawców, organizacji pozarządowych oraz jednostek samorządu terytorialnego) w praktyce oznacza, że wszyscy ci aktorzy muszą pracować razem. Państwo polskie powinno zatem w ramach dialogu społecznego i obywatelskiego, wzmacniać ową współpracę, by opierając się na zasadach przejrzystości i demokratycznej odpowiedzialności zapewnić, że w pełni angażuje swych obywateli w kluczowe zmiany, których obecnie się podejmuje. To z kolei powinno doprowadzić do ponownego zdefiniowania ich ról w procesie tworzenia polityki na wszystkich poziomach. Rząd polski powinien zdać sobie sprawę z tego, że polityka zajmująca się wykluczeniem społecznym zawiodła i obecnie paradoksalnie sprawia, że sektor społeczny angażuje się co raz częściej w politykę rozwoju. Dlatego też rządy wielu krajów UE (np. Belgia, Holandia, Irlandia, Francja) zaczynają postrzegać sektor ten za ważnego partnera w tworzeniu polityki ze względu na jego funkcje. Jednocześnie dalszy krok jaki uczyniono w tej materii, to zwrócenie uwagi na fakt, że wiele krajów członkowskich doświadczyło kryzysu tradycyjnej demokracji reprezentatywnej, co obrazuje przykład niskiej frekwencji wyborczej. Zachęca to władze publiczne do szerokiej dyskusji na temat tego jak rozwinąć większe zaangażowanie obywateli w życie publiczne, nad rolą sektora społecznego w ogólności, a także zastanowienia się nad warunkami w jakich działa, co w niektórych przypadkach (np. Francja, Włochy) prowadzi do stworzenia solidnych ram prawnych w obrębie których może on zostać wzmocniony.

Ergo poszukując sposobów aktywnego zaangażowania się sektora społecznego w życie publiczne i w stworzeniu klimatu do dialogu dot. kształtu i treści polityk, wydaje się, iż głównym rezultatem tych działań powinno być uznanie przez państwo polskie organizacji pozarządowych jako uzupełniających partnerów w dialogu społecznym w stosunku do związków zawodowych i pracodawców. To z kolei rozwinie – jak należy sądzić - kulturę dialogu pomiędzy rządem na poziomie lokalnym jak i krajowym. Poza tym konsultacje

z partnerami społecznymi, organizacjami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi zwiększy również wiarygodność polskich stanowisk negocjacyjnych w oczach innych państw członkowskich UE.

W konsekwencji celem tej instytucji powinno być wypracowanie nowych stosunków (partnerskich) między władzą publiczną a pozostałymi podmiotami „pośredniczącymi”, tj. przedstawicielami różnych sektorów (poprzez dialog z władzami publicznymi i realizowanie prawa do konsultacji w ważnych kwestiach gospodarczych i społecznych) tworzonych na zasadach komplementarności, integracji i subsydiarności. Tak zatem pozostaje mieć nadzieję, że w odpowiedzi na głosy postulujące szerszy dialog, zostanie on poszerzony o inne jeszcze kategorie grup społecznych przeciwdziałając w niektórych przypadkach zjawisku społecznej alienacji. W tym też celu aktualnie niezbędne są w tym zakresie podstawowe regulacje prawne. Sukces innych państw członkowskich, a także potrzeba bardziej horyzontalnego i spójnego spojrzenia na przedmiotowe kwestie, pozwala bowiem przyjąć tezę, że również państwo polskie doprowadzi do wytworzenia nowych form dialogu społecznego i obywatelskiego oraz znaleziony sposób na włączenie w ten proces także przedstawicieli innych sektorów.