

W kierunku dialogu opartego na wiedzy

pod redakcją Andrzeja Zybały

Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w okresie programowania 2007–2013 na podstawie zapisów Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki pełni rolę beneficjenta systemowego Poddziałania 5.5.1 Wsparcie systemowe dla dialogu społecznego.

W latach 2008–2009 realizowany jest pierwszy projekt systemowy, współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, pt. Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego.

Projekt składa się z 3 komponentów:

Pierwszy dotyczy przeprowadzenia badań, które pozwolą na dokonanie analizy stanu dialogu społecznego oraz opracowanie rekomendacji dla jego zmian. Działania podejmowane w ramach tego komponentu mają przyczynić się w przyszłości do wypracowania narzędzia do badania efektywności mechanizmów konsultacyjnych administracji publicznej z partnerami społecznymi w zakresie stanowienia i realizacji polityk publicznych i regulacji prawnych na wszystkich szczeblach dialogu społecznego. Badanie obejmie instytucje i podmioty dialogu społecznego na poziomie ogólnokrajowym, branżowym, regionalnym i lokalnym (m.in. Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych, Trójstronne Zespoły Branżowe, Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, Rady Zatrudnienia).

Drugi to działania mające na celu opracowanie modelowego systemu kształcenia w zakresie dialogu społecznego w celu wdrożenia go na wszystkich szczeblach dialogu społecznego w kolejnych latach realizacji PO KL. Program szkoleniowy ma być dostosowany do zidentyfikowanych potrzeb partnerów społecznych oraz biorących udział w dialogu społecznym przedstawicieli administracji publicznej, a także ma uwzględniać pożądaną poziom wiedzy uczestnika dialogu społecznego na określonym poziomie. Ten komponent poświęcony jest rozwojowi wiedzy i umiejętności samych uczestników dialogu społecznego.

Trzeci dotyczy stworzenia koncepcji wsparcia instytucjonalnego polskich uczestników dialogu społecznego. W ramach komponentu przewidziano analizę modeli wsparcia uczestników dialogu społecznego w wybranych krajach europejskich, zorganizowanie wizyt studyjnych w 3 krajach UE oraz stworzenie koncepcji zinstytucjonalizowanego mechanizmu wsparcia eksperckiego i organizacyjnego dla uczestników dialogu społecznego w Polsce.

Następne projekty, podejmowane w celu dalszego rozwoju i wzmocnienia dialogu społecznego i jego podmiotów oraz instytucji, będą wdrażane do końca obecnego okresu programowania, tj. w latach 2010–2013, z możliwością zrealizowania w całości do końca 2015 roku.

Szczegółowe informacje na temat projektu można znaleźć na stronie www.dialog.gov.pl

© Copyright by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego 2009

Redakcja tekstu: *Joanna Lizut, Józef Lubiński*

ISBN 978-83-61752-40-0

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
Tel. 22 661 16 38
Fax 22 661 16 40
www.dialog.gov.pl
www.mpips.gov.pl

Druk: ZWP MPiPS. Zam. 1364/09.

Spis treści

Wstęp	5
Wprowadzenie	7
CZĘŚĆ I.	
System wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w Polsce	
1.1. Koncepcja instytucjonalnego zaplecza eksperckiego	31
1.2. Dynamika wyzwań w zakresie wiedzy eksperckiej	42
CZĘŚĆ II.	
Systemy wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w wybranych krajach Unii Europejskiej	
2.1. Dania , Tomasz Grzegorz Grosse	57
2.2. Estonia , Maciej Bukowski, Horacy Dębowski	77
2.3. Francja , Marek Pliszkiewicz	96
2.4. Hiszpania , Andrzej Zybała	123
2.5. Holandia , Andrzej Zybała	144
2.6. Irlandia , Philip O'Connor, Andrzej Zybała	170
2.7. Niemcy , Tomasz Grzegorz Grosse	192
2.8. Węgry , Piotr Lewandowski, Horacy Dębowski	213

Wstęp

Publikacja, którą mamy przyjemność przedstawić, jest owocem prac zespołu naukowego, współpracującego z Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” nad zagadnieniami dotyczącymi dialogu społecznego w Polsce i zagranicą. Prezentowane efekty naszych działań mają postać propozycji nowych rozwiązań w zakresie stworzenia modelu instytucjonalnego wsparcia eksperckiego dla partnerów dialogu społecznego w Polsce. Książka zawiera także zbiór opracowań na temat systemów dialogu wraz z modelami wsparcia eksperckiego funkcjonującymi w wybranych krajach Unii Europejskiej.

Zespół, w składzie którego znaleźli się uznani specjaliści w dziedzinie ekonomii, socjologii, politologii i innych nauk społecznych, został powołany dla wykonania zadania, które Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej powierzył Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w ramach realizacji projektu systemowego pt. *„Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego”*. (Program Operacyjny Kapitał Ludzki Działanie 5.5.1 na lata 2008–2009 finansowanego ze środków europejskich). To kluczowe zadanie projektowe polegało na opracowaniu koncepcji instytucjonalnego wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w Polsce.

Diagnoza obecnego stanu polskiego dialogu społecznego wykazuje, że bardzo brakuje mechanizmów wsparcia eksperckiego partnerów. Skutkuje to niedostateczną efektywnością jego instytucjonalnej formuły. Koncepcja wypracowana w ramach projektu wychodzi naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom partnerów społecznych. Ma również wzbogacić mechanizmy dialogu w Polsce i jednocześnie doprowadzić do ich wyższej efektywności. Zawarte w niej wnioski i rekomendacje oparte są na wynikach przeprowadzonych przez nas badań socjologicznych, które pozwoliły na zapoznanie się z opiniami partnerów społecznych skupionych w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych na temat oczekiwanego przez nich systemu eksperckiego wsparcia. Ponadto przeprowadziliśmy wnikliwą analizę zaplecza eksperckiego, jakim obecnie dysponują organizacje partnerów społecznych, zarówno pod kątem jego potencjału, jak i deficytów.

Przynajmniej od kilku już lat w środowisku uczestników dialogu istnieje specyficzny konsensus co do przekonania, że zrobienie kolejnego kroku na drodze do osiągnięcia dojrzałego, bardziej zaawansowanego stadium rozwoju dialogu, polega na wzmocnieniu partnerów dialogu poprzez zapewnienie im głębszych zasobów wiedzy merytorycznej i profesjonalnych umiejętności. Ten konsensus zrodził się z bieżącej obserwacji procesów i zjawisk, które zachodzą zarówno w kraju, jak i na świecie. Otóż większość zjawisk społecznych i ekonomicznych staje się coraz bardziej złożona i skomplikowana. Oznacza to, że do ich zrozumienia potrzeba coraz

lepszego i głębszego przygotowania merytorycznego. Ponadto wiele procesów staje się coraz bardziej współzależnych, wzajemnie determinowanych. Gdy analizujemy jedno zjawisko, okazuje się, że głęboko zazębia się z innymi. Na przykład gdy analizujemy problemy rynku pracy, to nie możemy pominąć problemów edukacji, polityki społecznej i gospodarczej. Powstaje zatem cały kompleks problemów, które trzeba uporządkować i przygotować do równoczesnych analiz. Chodzi bowiem o to, by skutecznie wygenerować wiedzę operacyjną, którą da się łatwo wykorzystać w procesie kształtowania działań państwa i jego agend.

Na konferencji *„Pytania o rozwój – wybór publiczny w polityce społeczno-gospodarczej państwa”*, która odbyła się 22 września 2008 roku, dr Michał Boni stwierdził, że *„...wszelkie debaty i okoliczności podejmowania wyboru publicznego muszą opierać się na tzw. evidence based policy – musimy dysponować sprawdzoną wiedzą i tezami, testować narzędzia, czerpać z dorobku innych krajów, wykorzystywać benchmarki, aby skutecznie rozpoznawać procesy społeczne i wypracowywać dobre rozwiązania”*.

CPS „Dialog” było aktywnie zaangażowane także w inne działania projektowe. Obok prac nad poniższą publikacją, zorganizowaliśmy również trzy wizyty studyjne do Irlandii, Holandii i Hiszpanii. Miało to na celu stworzenie naszym partnerom społecznym możliwości głębszego poznania mechanizmów dialogu w krajach, gdzie funkcjonują one na wysokim poziomie efektywności. Ponadto wspieraliśmy projekt pracami badawczymi i ciekawymi, pionierskimi studiami analitycznymi. Jestem przekonany, że w ten sposób przyczyniliśmy się do głębszego zrozumienia specyfiki mechanizmów dialogu w Polsce, a także do stworzenia ram, w których może on funkcjonować wydajniej i efektywniej dla dobra całego społeczeństwa.

Andrzej Górski

Dyrektor

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. Andrzeja Bączkowskiego

Wprowadzenie

Zasadniczym zadaniem niniejszej publikacji jest nakreślenie głównych cech systemu wsparcia eksperckiego, z którego mogliby korzystać uczestnicy dialogu społecznego wchodzący w skład Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, działający na szczeblu centralnym i regionalnym. Projekt, w ramach którego powstała publikacja, wychodzi z założenia, że ten aspekt funkcjonowania mechanizmów dialogu jest kluczowy dla osiągnięcia ich dojrzałości oraz efektywności. Istnieje wiele powodów uzasadniających przyjęcie takiej tezy. Zaprezentujemy je w różnych miejscach tej publikacji.

Uczestnicy dialogu społecznego w kształcie spotykanym dziś w krajach Unii Europejskiej muszą mieć dostęp do dobrej wiedzy eksperckiej. Współczesne porozumienia społeczne stały się olbrzymimi przedsięwzięciami analitycznymi i wymagają sprawnego poruszania się w gąszczu zagadnień społecznych oraz ekonomicznych. Porozumienia podejmowano zazwyczaj w związku z konkretnymi i niezwykle skomplikowanymi wyzwaniami pojawiającymi się w kluczowych momentach. Uznawano wówczas, że jeśli rząd i inne podmioty społeczne potrafią głęboko i precyzyjnie analizować, a także rozważać określone czynniki decydujące o biegu danych wydarzeń, wywrze to istotny wpływ na zdolność do szybszego wybrnięcia z kryzysu czy z innych trudności. A zatem wysiłki i nakłady na prowadzenie negocjacji, debat oraz analiz eksperckich zwrócą się w formie szybszego powrotu do tendencji rozwojowych. Równie poważnymi przedsięwzięciami eksperckimi są procesy zawierania układów zbiorowych pracy czy działania partnerów społecznych na szczeblu regionalnym.

Jak wykażemy poniżej, system ekspercki w Polsce powinien zostać uzupełniony o nowe elementy oraz wyposażony w wysokie standardy naukowo-badawcze, dzięki którym zyska zaufanie i wiarygodność. Obecny opiera się głównie na zapleczu eksperckim istniejącym w strukturach organizacyjnych poszczególnych członków Trójstronnej Komisji. Odczuwają oni i przyznają, że jest on niedostateczny i wymaga wzmocnienia. Naszym zdaniem brakującym ogniwem jest placówka ekspercka, która wesprze dotychczasowe wysiłki w tym zakresie. Stworzy ona także trwałe forum wspólnej pracy partnerów nad standardami dla dialogu i opracowaniem najważniejszych zagadnień, które powinny być przedmiotem porozumień w różnych przedziałach czasowych. W pewnym scenariuszu potrzebna może okazać się ścieżka dojścia do uformowania takiej placówki.

Można sobie wyobrazić wiele rozwiązań organizacyjnych mogących zapewnić efektywne wsparcie uczestników dialogu. Ważne jest jednak najpierw określenie, jaki model wsparcia uznajemy za efektywny. Sądzę, że skuteczny model to taki, który zapewnia partnerom społecznym podstawę do aktywnego i kreatywnego uczestnictwa w mechanizmach dialogu w sensie zdolności do przedstawiania

istotnych społecznie propozycji programowych (współkształtowanie wybranych polityk publicznych). Jest to także model umożliwiający partnerom współtworzenie paktów i różnego formatu porozumień społecznych. Efektywny model wsparcia dialogu powinien także przyczynić się do uzyskiwania określonych rezultatów: dynamicznej równowagi społecznej zapewniającej odpowiednią jakość życia wszystkim obywatelom, do pokojowych relacji społecznych oraz do zrównoważonej i trwałej gospodarki – konkurencyjnej w skali międzynarodowej.

Efektywny model wsparcia musi także przyczynić się do skuteczności samego dialogu. Za dialog taki uznajemy ten, który zapewnia wartościowy wkład w proces tworzenia programów i polityk publicznych, czyli w proces merytorycznego funkcjonowania państwa. Efektywny dialog współkształtuje również zapewniającą funkcjonowanie mechanizmów rozwojowych równowagę interesów.

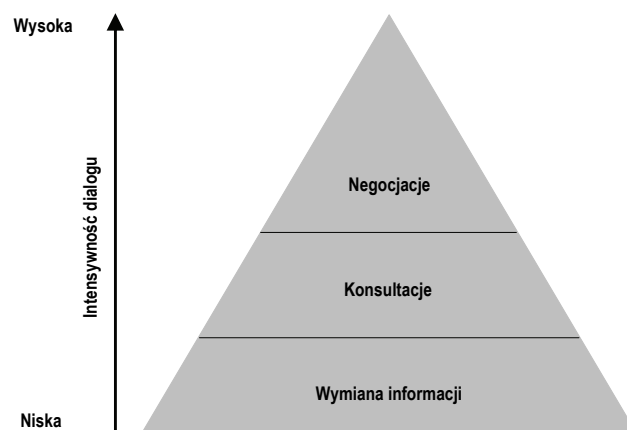
Dialog nie jest wartością samą w sobie, lecz mechanizmem mającym przynieść wyraźny zwrot z nakładów ponoszonych na jego funkcjonowanie. Oczywiście trudno ocenić skalę tego zwrotu, bo nie poruszamy się po obszarze poddającym się działaniom matematycznym. Należy jednak przyjąć kryteria dające pewną podstawę do ocen. Praktyka dialogu powinna przede wszystkim przynieść poczucie, że partnerzy osiągają cele, czyli potrafią analizować wyzwania rozwojowe stojące przed krajem i jego grupami społecznymi, a także potrafią wyartykułować interesy grup, które reprezentują. Społeczeństwo powinno jasno widzieć ten proces, proces uczenia się dzisiejszych problemów, a także sposobów ich moderowania oraz rozwiązywania. Debata partnerów nie musi kończyć się umowami społecznymi, bo często to niemożliwe, ale powinna być wkładem w proces zbiorowej edukacji dzięki publikacjom, debatom i całemu procesowi komunikacji ze społeczeństwem za pośrednictwem najróżniejszych form przekazu.

Na podstawie tego procesu społeczeństwo powinno się uczyć, że wokół części problemów możliwe są porozumienia w imię wspólnych celów, chociaż zapewne częścią naszej społecznej wiedzy zawsze będzie to, że wiele polityk państwa pozostanie elementem gry czy przetargu interesów. W tym drugim wymiarze wkładem dialogu partnerów może być przyczynienie się do głębszego rozumienia skali współzależności partnerów społecznych i ich zaplecza społecznego. Realizacja interesów jednej grupy wymaga w pewnej skali współpracy innych partnerów. Klasycznym przykładem takiej współzależności jest relacja pracodawców i ich pracowników, choćby w przedsiębiorstwach. W wielu krajach, gdzie partnerzy społeczni dobrze radzą sobie z dialogiem, jednocześnie jasno sobie uświadomili tę wzajemną zależność. Stało się to swoistym kamieniem węgielnym dla całego dialogu społecznego¹.

¹ Rory O'Donnell, *Social Partnership: Principles, Institutions and Interpretations*, in: *Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland* (edited by Philip J. O'Connell), ILO 1999.

W toku analiz operujemy tu najszerszymi pojęciami charakteryzującymi dialog społeczny. Według Międzynarodowej Organizacji Pracy dialog społeczny obejmuje różnego typu negocjacje, konsultacje czy nawet wymianę informacji między przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników w zakresie wspólnych interesów odnoszących się do polityk gospodarczych i społecznych. „Dialog może istnieć jako trójstronny proces z rządem jako oficjalnym elementem albo może składać się tylko z dwustronnych relacji między pracą i zarządem (innymi słowy między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców albo z pośrednim zaangażowaniem rządu. Proces dialogu społecznego może być nieformalny lub zinstytucjonalizowany. Jednak często występuje jako kombinacja tych dwóch elementów. Może toczyć się na szczeblu narodowym, regionalnym lub na poziomie zakładu pracy. „(...) Głównym celem dialogu społecznego jest promowanie budowania konsensusu i demokratycznego zaangażowania między głównymi podmiotami ze świata pracy (*main stakeholders in the world of work*). Pomyślnie zbudowane struktury dialogu społecznego i jego procesy mają potencjał do rozwiązania ważnych kwestii ekonomicznych i społecznych, wspierają dobre zarządzanie, rozwijają stabilność, pokój społeczny w stosunkach pracy oraz pobudzają postęp ekonomiczny”².

Dynamika dialogu społecznego (według Międzynarodowej Organizacji Pracy)



² <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm> (czerwiec 2009). W polskich opracowaniach również można spotkać podobne podejście. Zob.: B. Gąciarz, W. Pańków: *Dialog społeczny po polsku: fikcja czy szansa?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001. Autorzy uznają dialog społeczny za „... 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 jakiego rodzaju polityki publicznej. Dialog społeczny jest powszechnie stosowanym sposobem umacniania skuteczności polityki państwa i omijania ułomności standardowych mechanizmów demokracji parlamentarnej”, s. 17.

Międzynarodowa Organizacja Pracy definiuje dialog społeczny w sposób tradycyjny. Ograniczony jest on do trzech albo dwóch stron. Ale to podejście akurat współgra z celem, jaki stawia sobie niniejsza publikacja i projekt. Nie oznacza to jednak, że autorzy publikacji jednomyślnie uznają, że wielostronny dialog nie jest właściwą drogą rozwoju.

Z kolei bardziej uniwersalne czy wielostronne podejście do dialogu możemy łatwo dostrzec w literaturze i w dokumentach powstających w instytucjach Unii Europejskiej. Z perspektywy europejskiej dialog jest postrzegany bardziej wielostronnie, bo wymagają tego zadania, jakie stawia mu Wspólnota Europejska. Wiąże się one z dążeniem do osiągnięcia ważnych celów społecznych i ekonomicznych, w tym ze sprostaniem celom, które tkwią u podstaw choćby strategii lizbońskiej wyznaczającej członkom UE fundamentalne cele rozwojowe³. W jednym z dokumentów Komisji Europejskiej czytamy: „Dialog społeczny jest siłą napędową udanych reform ekonomicznych i społecznych. Strategia lizbońska podkreśla jego rolę w zwróceniu się w kierunku kluczowych wyzwań, przed którymi stoi Europa, takimi jak rozwijanie umiejętności i kwalifikacji, modernizowanie organizacji pracy, promowanie równych szans i różnorodności oraz rozwijanie aktywnych polityk związanych ze starzeniem się społeczeństw. Negocjacje między partnerami społecznymi są najbardziej odpowiednią drogą naprzód w zakresie kwestii odnoszących się do modernizacji i zarządzania zmianą”⁴.

Druga część publikacji zawiera zbiór analiz pokazujących, jak funkcjonują mechanizmy dialogu w wybranych krajach UE, a w szczególności, jak działają mechanizmy wsparcia partnerów społecznych.

dr Andrzej Zybala
redaktor naukowy

³ The European social dialogue, a force for innovation and change, Commission of the European Communities, Brussels, 26.6.2002, COM (2002) 341 final, s. 4.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0341en01.pdf.

Więcej na ten temat:

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/socialdialogue.htm>.

⁴ j.w., s. 16.

Część ❶

**System wsparcia eksperckiego
dla uczestników dialogu społecznego
w Polsce**

Rozwój mechanizmów dialogu społecznego można uznać za część długiego procesu historycznego, w którym następowała humanizacja wielu zjawisk społecznych i ekonomicznych. Ale rozwój dialogu służył także jako instrument dostosowania społeczeństw do zmieniających się realiów kształtujących się pod wpływem tego, co wносиła rewolucja przemysłowa, a później kolejne etapy rozwoju⁵. Był także metodą łagodzenia sprzeczności interesów występujących między głównymi grupami społecznymi⁶.

Doświadczenia wielu krajów Unii Europejskiej pokazują, że partnerzy dialogu społecznego wnoszą istotny wkład przynajmniej do kilku ważnych dziedzin życia zbiorowego swoich krajów: w rozwój i uspołecznienie polityk publicznych (w tym w ich zdemokratyzowanie) oraz w tworzenie i zachowanie dynamicznej stabilności życia publicznego (w tym ekonomicznego). Partnerzy oraz ich debaty i porozumienia są częścią budowania poczucia współuczestnictwa obywateli w ważnych zjawiskach i zmianach społecznych. Dzięki nim obywatele zyskują głębsze poczucie przewidywalności życia społecznego, w tym dzięki konsensusowi i idei kontraktu społecznego. To tylko najistotniejsze elementy wkładu partnerów dialogu.

Wkład ten nie byłby możliwy bez kompleksu zagadnień związanych z merytorycznym przygotowaniem partnerów do odgrywania tak poważnej roli. Analizy zamieszczone w drugiej części publikacji jednoznacznie wykazują, że organizacje partnerów społecznych w wielu krajach UE podejmują świadome i trwałe wysiłki w celu utrzymania stałej zdolności poznawczej do analizowania najważniejszych zjawisk społecznych i ekonomicznych. Zdają sobie w pełni sprawę z tego, że reprezentowanie interesów w dzisiejszej dobie stawia wyraźne wymogi. Organizacje partnerów społecznych mają szansę zachowania wysokiej pozycji w społeczeństwie, jeśli przynajmniej ich własna baza członkowska zyska przekonanie, że wciąż mają zdolność dotrzymywania kroku kluczowym procesom społecznym w sensie umiejętności ich analizowania i rozumienia, a także – do pewnego stopnia – ich współkształtowania. Partnerzy wiedzą, że muszą zachowywać zdolność do wypracowywania odpowiednich rozwiązań oraz negocjowania ich z innymi podmiotami publicznymi i społecznymi.

W krajach zachodniej Europy partnerzy mieli i mają o tyle ułatwioną sytuację, że pozostają w długim ciągu rozwoju historycznego, w którym powiększali swój potencjał ekspercki, dzięki rozwojowi ogólnospołecznej edukacji oraz specjalistycznych rozwiązań tworzonych dla budowania wiedzy eksperckiej specyficznej dla uczestników dialogu. W konsekwencji opanowali szeroki zakres współczesnej wiedzy z dziedzin, które są najistotniejsze dla osiągnięcia zdolności do aktywnego uczestnictwa we współkształtowaniu kluczowych parametrów polityk publicznych.

⁵ Zob. Ch.S. Maier, *Preconditions for Corporatism*, [w:] *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (red. J.H. Goldthorpe), Oxford University Press, 1984.

⁶ J. Gardawski, *Dialog społeczny od praw cechowych do dyrektyw unijnych*, Dialog. Pismo Dialogu Społecznego, 1/2006.

Najlepiej pokazują to pakt społeczne, jakie zawierali w ostatnich 20 latach, a także niezwykle skomplikowany proces kształtowania układów zbiorowych pracy. W wielu krajach pakt stały się poważnymi wydarzeniami ogólnospołecznymi, ale przede wszystkim warto na nie spojrzeć jak na olbrzymie przedsięwzięcia analityczne, które wymagały panowania nad rozległym zakresem wiedzy o kluczowych procesach i politykach publicznych. Pakty społeczne zawierane w Irlandii, Holandii czy w Hiszpanii obejmowały wszystkie polityki wewnętrzne warunkujące dostosowanie się tych krajów do zmieniających się realiów. Kształtowały się one pod wpływem rosnącego rozmiaru globalizacji ekonomicznej, wzmożonej integracji europejskiej, a także pod naporem takich zjawisk, jak starzenie się społeczeństw, rewolucja technologiczna itp. Uzgadnianie paktów wymagało również rozległej wiedzy o czynnikach międzynarodowych warunkujących przyjęcie takich a nie innych rozwiązań w poszczególnych politykach publicznych. Wiedza ekspercka ma bowiem to do siebie, że tworzy się ją na podstawie znajomości określonych realiów wewnętrznych i międzynarodowych.

Pakty były wyrazem ogólnonarodowych dążeń do skatalogowania najistotniejszych czynników rozwojowych i skonfrontowania ich z warunkami zewnętrznymi. Stanowiły skomplikowane przedsięwzięcie, w którym partnerzy analizowali specyfikę relacji władzy i zdolności do zarządzania w warunkach globalizacji i integracji europejskiej. Partnerzy uznawali, że tylko dzięki tworzeniu szerokich sieci składających się z podmiotów społecznych współtworzących polityki publiczne będą mogli zachować tradycyjnie rozumianą władzę jako zdolność do wywierania wpływu na bieg zdarzeń. Zdaniem Adelheid Hege pakt społeczne rozwijane intensywnie w latach 80. i 90. stały się sposobem na zachowanie pod kontrolą ważnych czynników życia zbiorowego, wpływających na realia społeczne, w tym na równowagę społeczną, zdolność do rozwoju itp. Celnie stwierdza, że umowy społeczne miały być instrumentem, za pomocą którego partnerzy sprawdzali wzajemną zdolność oddziaływania na grupy społeczne i w ogóle na stosunki społeczne w swoich krajach. Paktowanie miało uśmierzyć obawy związane z olbrzymimi zmianami w realiach społecznych lat 90., wywołanymi rosnącą globalizacją. Uważano, że powstaje groźba dla istniejących więzi i jedności społecznej. Jak pisze Adelheid Hege: *Z tej perspektywy, być może, ważniejszy jest sam fakt prowadzenia negocjacji niż osiągnięcie explicite ich celów. Wtedy partnerzy uznają się implicite i potwierdzają wzajemnie swe strefy wpływów*⁷.

Ciekawy przykład postrzegania partnerstwa i dialogu można zobaczyć we Włoszech. W opublikowanej tam *Białej księdze na temat rynku pracy* (dokument rządowy, 2001) współdziałanie partnerów społecznych postrzegano jako coś więcej niż budowanie dobrych relacji między pracodawcami a pracownikami i rządem.

⁷ Adelheid Hege: Pakt społeczny i uprawnienia partnerów społecznych, w: *Negocjacje, Droga do paktu społecznego*, (red. T. Kowalak), IPISS, Warszawa 1995, s. 28-29.

Partnerstwo uznano jako pożądane narzędzie zarządzania sprawami kraju, zwłaszcza w obliczu wielkich wymogów związanych z dostosowaniem państwa do realiów międzynarodowej rywalizacji, szczególnie w gospodarce. W podobnym duchu rolę partnerstwa społecznego postrzega także Bertie Ahern, premier Irlandii w latach 1997-2008, który jest zdania, że służy ono utrzymaniu strategicznej koncentracji na narodowych priorytetach, a także tworzy warunki do realizowania strategicznych celów państwa: wzrost zatrudnienia, stabilność fiskalna, restrukturyzacja gospodarki w odpowiedzi na nowe wyzwania i szanse, poprawa standardu życia. Partnerstwo uznaje też za praktyczny mechanizm rozwiązywania problemów⁸. Powyższe stwierdzenia stają się w pełni zrozumiałe, gdy dodatkowo uwzględnimy stanowisko Martina Rhodesa, który twierdzi, że partnerzy społeczni zajmują ważne miejsce w dzisiejszej strukturze dystrybucji władzy (władzy jako wpływu na otoczenie). Oni mogą ją zintegrować i tak kształtować swoje otoczenie, aby nadal realizować ważne cele dla własnych środowisk. Podkreśla, że ta strategia przynosi pożądane owoce, ponieważ państwa kontynentalnej Europy zachowały wielką siłę ekonomiczną swoich gospodarek, notują też znaczne sukcesy eksportowe (na przykład Niemcy, Irlandia czy Holandia)⁹.

Interesującym przykładem posługiwania się i budowania kapitału wiedzy były irlandzkie pakti społeczne – wynik strategicznych ustaleń, które miały zapewnić krajowi zdolność do rozwoju i pokonania problemów nawarstwiających się w latach 80. Kolejne pakti przynosiły coraz silniejsze zaangażowanie w analizy pokazujące wymogi, jakie kraj musi spełnić, aby zachować zdolności rozwojowe. Były też wyrazem wspólnego budowania narzędzi samotransformacji w warunkach, które tego wymagały. Na przykład *Pakt Partnerstwo 2000* z 1996 roku jest formą nakreślonej strategii przeprowadzenia irlandzkiej gospodarki w warunki i wymogi XXI wieku. Kluczowym celem był rozwój efektywnej i nowoczesnej gospodarki zdolnej do wysokiego i trwałego wzrostu oraz do zwiększenia zatrudniania, a także zdolnej do działania w warunkach międzynarodowych ograniczeń. Za cel strategiczny uznano również bardziej inkluzywne inspołeczeństwo, zmniejszanie długoterminowego bezrobocia oraz równiejsze dystrybuowanie owoców wzrostu gospodarczego¹⁰.

Pakt bardzo szeroko określa warunki dla tak pojętego rozwoju Irlandii. Uznaje, że koniecznością jest aktywne zarządzanie gospodarką również przez państwo, bo gospodarka nie reguluje się sama we wszystkich jej dziedzinach. Jej rozwój wymaga czynników pozaekonomicznych, jak choćby sprawnego sektora publicznego, wydajnych służb pomocy społecznej oraz edukacji dostosowanej do potrzeb.

⁸ Towards 2016. Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2016, Department of the Taoiseach, Dublin 2006.

⁹ Martin Rhodes, 'The Political Economy of Social Pacta Competitive Corporatism' and European Welfare Reform, w: *The New Politics of the Welfare State* (ed. Paul Pierson), Oxford University Press, Oxford 2001.

¹⁰ *Partnership 2000*, Department of the Taoistach, 2000, s. 3.

Partnerzy uznali, że wzrost gospodarczy nie załatwia wszystkiego sam z siebie, ale wymaga świadomego zarządzania, aby zablokować wyłanianie się zagrożeń, na przykład powiększającej się marginalizacji części społeczeństwa, niedokształcenia części pracowników itp.

Forsowanie reform. W raporcie *Employment Outlook 2006* eksperci z OECD twierdzą – również na przykładzie Irlandii – że wdrożenie mechanizmów dialogu przyczyniło się do przeprowadzenia reform niezbędnych z punktu widzenia możliwości rozwoju. Pozwoliły one w pewien sposób na nowo pogodzić interesy różnych grup społecznych z interesami społeczeństwa i gospodarki jako całości. „Podstawą tych paktów była chęć partnerów do stawienia czoła problemom, przed którymi stała gospodarka, za pomocą wspólnego podejścia opartego na umiarkowanych płacach i pobudzenia konkurencyjności, przy zachowaniu – choć z reformami – państwa dobrobytu”¹¹.

W wielu krajach pakty były pojmowane jako swoiste układy na rzecz zachowania czy pobudzenia rozwoju w warunkach globalizacji. Partnerzy tworzyli rozwiązania, które opierały się na analizach specyfiki stojących przed nimi wyzwań. Na przykład stosowali rozwiązania, w ramach których partnerzy uzgadniali swoiste faustowskie zakłady: w zamian za umiarkowanie w żądaniach płacowych wprowadzano niższe podatki nakładane na pensje. Analiza zagrożeń inflacyjnych prowadziła związki zawodowe do rezygnacji ze stosowania mechanizmów indeksacji płac. W Holandii w ramach „Paktu Wassenaar” z 1982 roku związki zgodziły się dodatkowo najpierw na obniżenie płacy minimalnej o 3 procent, a później na zamrożenie jej do 1989 roku. W wielu krajach związki przystawały też na skrócenie okresu pobierania zasiłków dla bezrobotnych i obniżenie innych przywilejów. Dużo ustępstw czynili także pracodawcy. Na przykład w niektórych państwach godzili się na proces obniżania czasu pracy jako krok w stronę nowej dystrybucji pracy i dochodu. Zawierali porozumienia w sprawie objęcia regulacjami socjalnymi pracowników zatrudnianych na podstawie nietradycyjnych umów o pracę (umowy czasowe, na niepełny wymiar itp.).

Kompromisów nie zawierano bez powodu. Partnerzy, analizując wyzwania, zdawali sobie sprawę z tego, że ich państwa muszą stale dostosowywać się do nowych warunków ekonomicznych panujących na świecie. Partnerzy społeczni i rządy analizowali, jak głęboko muszą przekształcać swoje kraje, aby wciąż mogły konkurować i zapewniać szanse rozwojowe swoim społeczeństwom i gospodarkom. W Irlandii partnerzy przyjęli obszerny pakt społeczny „W kierunku 2016”, gdzie analizują problemy swojego kraju w długiej perspektywie czasowej. Wymaga tego logika strategicznego planowania rozwoju. W związku z tym system działań eksperckich musi być bardziej efektywny.

¹¹ OECD Employment. Outlook, 2006. Boosting Jobs and Income, s. 196.

Format i profil dialogu

Jak wynika z powyższych rozważań, współczesny dialog nie jest tylko nie-uformowaną, niezobowiązującą debatą o „sprawach ogólnych”. Przeciwnie ma swój silnie sprecyzowany i sprofilowany format, na który składają się struktury dialogu, modele zachowań partnerów, normy, a także wartości stanowiące podstawę całego procesu. Dzięki temu dialog stał się w wielu krajach, także we Wspólnocie Europejskiej, znaczącą marką.

W dużej mierze doszło do tego dzięki zrozumieniu, że rozwijanie dialogu wymaga tworzenia zaplecza eksperckiego. Rozumiemy przez to stałą skłonność partnerów społecznych, a zwłaszcza ich gremiów kierowniczych, do wzmacniania umiejętności przyjmowania i hierarchizowania istotnej społecznie wiedzy, także w skali Wspólnoty Europejskiej. Skłonność ta wyraża się w budowaniu zaplecza badawczego w postaci własnych zespołów eksperckich i badawczych, w wypracowywaniu własnych metod formowania wiedzy fachowej, jej profilowania, strukturyzowania i w tworzeniu powiązań sieciowych w środowisku instytucji badawczych.

Jak pokazują analizy zawarte w drugiej części niniejszej publikacji, we wszystkich krajach zachodniej Europy partnerzy społeczni przywiązują wielką wagę do jakości swojej pracy eksperckiej. Upatrują w tym warunek utrzymania swojej pozycji wśród własnego zaplecza społecznego, a także wśród innych grup społecznych. W innym wypadku nie mogliby dotrzymać kroku zmieniającym się realiom i nie rozumieliby, jakie konsekwencje dla własnego środowiska społecznego i dla kraju jako całości mają określone zjawiska społeczno-gospodarcze.

Niezwykle trudno precyzyjnie określić skalę działań eksperckich w organizacjach partnerów. Jednak wiele rozmów odbytych w ramach realizacji projektu prowadzonego przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jasno wskazuje, że wyniki prac eksperckich są dla nich kluczowe. Wiedza pozwala partnerom na lepsze sprofilowanie ich działań również w usługach, jakie świadczą swoim członkom. Zwłaszcza organizacje pracodawców rozwijają się w tym kierunku i z tego źródła czerpią dochody.

Doświadczenia wybranych krajów UE

Zespół analityków z Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” badał – w ramach wspomnianego wyżej projektu unijnego – systemy wsparcia eksperckiego, z którego korzystają partnerzy społeczni z wybranych krajów UE. Okazuje się przede wszystkim, że poszczególne państwa mają zazwyczaj specyficzne dla siebie rozwiązania, aczkolwiek w niektórych wypadkach można wskazać pewne cechy wspólne. W warunkach licznych odmienności partnerzy dysponują przeważnie szerokimi możliwościami dostępu do wiedzy eksperckiej. We wszystkich krajach system ekspercki jest złożony strukturalnie i wielopoziomowy. Z reguły partnerzy utrzymują zaplecze w strukturach własnych organizacji, zatrudniają ekspertów,

w tym osoby ze stopniami naukowymi. Jednocześnie korzystają ze znacznych zasobów eksperckich ulokowanych głównie w radach ekonomiczno-społecznych¹², czasami w instytutach badawczych, w fundacjach albo w instytucjach publicznych, którymi współzarządzają (na przykład instytucje zajmujące się ubezpieczeniami społecznymi czy kształceniem ustawicznym). Poza tym partnerzy utrzymują szerokie kontakty ze środowiskiem akademickim, gdzie również powstają ważne opracowania, z których korzystają. Czasami współtworzą placówki typowo badawcze, jak na przykład instytuty.

Zaplecze eksperckie w organizacjach partnerów społecznych bywa różnie rozbudowane. W Holandii w strukturze federacyjnej związków zawodowych pracuje około 150 osób, z czego połowa to pracownicy merytoryczni zatrudnieni w charakterze analityków. Dodatkowo znaczna część ekspertów pracuje w związkach branżowych. Ich duża liczba wynika z tego, że każdego roku opracowują układy zbiorowe pracy, co oznacza, że muszą dysponować rozbudowaną wiedzą ekspercką, adekwatną do charakteru układów. W Irlandii w strukturze federacyjnej również zatrudnieni są eksperci, ale jest ich kilkunastu. Dodatkowe grupy eksperckie są w związkach branżowych. Ale w Irlandii większe zasoby eksperckie ulokowane są w instytucjach publicznych. W Hiszpanii również związki mają ekspertów, ale jest to mniej sformalizowane, większość to osoby z zewnątrz. Jedną z dwóch hiszpańskich central związkowych (CCOO) ocenia, że pracuje dla niej około 40 ekspertów, w tym profesorów, znawców wybranych dziedzin wiedzy. Z kolei w hiszpańskiej konfederacji pracodawców (CEOE) w biurze centrali pracuje około 130 osób, z tego połowa to eksperci z różnych dziedzin wiedzy, od prawa pracy po szczegółowe kwestie ekonomiczne. Wykonują oni 60-70 procent pracy analitycznej. Dodatkowo konfederacja zamawia ekspertyzy i raporty w szkołach wyższych, kancelariach prawnych oraz w różnych instytutach badawczych. Poza tym organizacje wchodzące w skład federacji mają własne zaplecze eksperckie, odpowiednie do skali zawieranych układów zbiorowych pracy. R. Suárez z organizacji pracodawców powiedział, że jego organizacja dba, aby związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców posiadały porównywalne pod względem wielkości zespoły ekspertów, w skład których wchodziły autorytety w dziedzinie nauk społecznych i ekonomicznych, specjalizujący się przede wszystkim w tematyce zabezpieczeń społecznych, bezpieczeństwa i higieny pracy, rynku pracy, negocjacji zbiorowych oraz stosunków pracowniczych¹³.

Jak wyżej wspomnieliśmy, istotną część zaplecza eksperckiego dla partnerów dialogu zlokalizowana jest w różnorodnych ciałach. Pracujący tam eksperci przygotowują opracowania wykorzystywane w debatach z udziałem partnerów

¹² <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/>.

¹³ Wyjazd studyjny w ramach projektu unijnego „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego”. (Program operacyjny „Kapitał Ludzki”. Działanie 5.5.1 na lata 2008-2009, finansowanego ze środków europejskich), Madrid, 21-23.05.2009.

dialogu. Najważniejsze z tych ciał są rady ekonomiczno-społeczne, gdzie prowadzi się prace badawcze i analityczne wykonywane przez wykwalifikowanych w zakresach poszczególnych polityk publicznych badaczy i analityków.

Rady nie są pomyślane jako instytucje wsparcia eksperckiego. Stanowią one po prostu element szeroko rozumianych mechanizmów dialogu. Poza tym w poszczególnych krajach rady są odmienne, jakkolwiek zwykle postrzega się je jako zjawisko jednorodne. W niektórych krajach partnerzy podkreślają, że rady nie są elementem „właściwego dialogu”, ale elementem procesu konsultacji. W Hiszpanii „właściwy dialog” uznawany jest za dialog, który powstaje spontanicznie jako wyraz odpowiedzi na pojawiające się wyzwania. Również najdojrzalsze płody dialogu, czyli pakt społeczny, nie są związane z radami, ponieważ powstają zazwyczaj w wyniku negocjacji prowadzonych w innych instytucjach, na przykład w kancelarii premiera, gdzie szef rządu negocjuje w imieniu całego gabinetu.

W kontekście eksperckim rady pełnią rolę kluczową. W Irlandii partnerzy społeczni uzgadniają merytoryczną treść raportów społeczno-ekonomicznych, które następnie są podstawą dla zawieranych paktów społecznych. W radzie pracuje tylko kilku ekspertów, którzy opłacani są z pieniędzy publicznych. Większość ekspertów pochodzi z organizacji uczestniczących w dialogu. Partnerzy społeczni delegują do pracy w nich swoich najlepszych ekspertów. Regułą jest to, że jak oni uzgodnią treść raportu, to później podpisanie paktu nie stanowi problemu. Partnerzy społeczni działający w radzie wpływają na realizowane tam programy badawcze. Większość z nich wiąże się z kluczowymi wyzwaniami, przed jakimi staje kraj. Pokazują one sytuację państwa pozostającego w gąszczu międzynarodowych uwarunkowań. Na przykład w dobie obecnego załamania gospodarczego rada dopracowała się istotnego raportu pokazującego genealogię kryzysu, jego rodzimy przebieg oraz uwarunkowania, a także możliwe scenariusze rozwoju. W radzie udało się także stworzyć podwaliny pod porozumienie partnerów społecznych z rządem w nowej, kryzysowej sytuacji (musiało dojść do weryfikacji zapisów paktu społecznego zawartego we wrześniu 2006 roku).

Z kolei w Hiszpanii, Francji czy w Holandii, gdzie rady pełnią rolę konsultacyjną, partnerzy uzgadniają opinie na temat rządowych przedsięwzięć programowo-legislacyjnych. W holenderskiej Radzie Ekonomiczno-Społecznej (SER) eksperci organizacji tworzą rocznie około 15-20 opinii dotyczących: polityki makroekonomicznej, struktury gospodarczej, ochrony środowiska oraz transportu, zrównoważonego rozwoju, zabezpieczenia socjalnego i systemu emerytalnego, rynku pracy i jego związków z systemem edukacji, partycypacji pracowniczej oraz prawa pracy, ochrony konsumenta i polityki europejskiej. W radzie pracuje 120 osób, z których większość to pracownicy merytoryczni zajmujący się analizami polityk publicznych. Rada w raportach wskazuje na trzy główne zadania stojące przed wszystkimi stronami dialogu społecznego. Wyznaczają one drogę rozwoju kraju. Są to: (1) budowanie fundamentów dla osiągnięcia zrównoważonego wzrostu ekonomicznego

i rozwoju, (2) tworzenie warunków dla osiągnięcia możliwie najwyższego współczynnika zatrudnienia, (3) ustalanie zasad dla osiągnięcia uczciwej dystrybucji dochodów.

Rząd na ogół bardzo poważnie traktuje opinie SER i bierze je pod uwagę, choć czasami powstają konflikty na linii rząd – związki zawodowe i pracodawcy. Rząd nie uwzględnił opinii SER w sprawie reformy zasiłków od niepełnosprawności i od bezrobocia, co wywołało kryzys zaufania między związkami zawodowymi a rządem, bo wcześniej związki zgodziły się na zamrożenie wynagrodzeń dla dobra publicznego, czyli dla utrzymania pozycji gospodarki niderlandzkiej i zatrzymania wzrostu bezrobocia.

Rada ustaliła precyzyjną procedurę realizacji prac merytorycznych, czyli tworzenia raportów i opinii. Proces wygląda następująco: minister, wiceminister lub poseł przekazuje wniosek o przygotowanie raportu. Rada wykonawcza SER wybiera komitet, który zajmie się tym zagadnieniem i opracuje próbny raport. Komitet na kilku spotkaniach przygotowuje projekt i udostępnia go w Internecie, umożliwiając konsultacje. Organizacje partnerów społecznych poddają projekt wewnętrznym dyskusjom i przez swoich członków w radzie przekazują opinie. Komitet omawia wyniki konsultacji i zamieszcza je w projekcie raportu. Projekt trafia do rady, która omawia go na comiesięcznym publicznym zebraniu i przekazuje do wnioskodawcy.

W Hiszpanii rada również prowadzi bogate programy analityczne i badawcze. Ma profesjonalne centrum dokumentacyjne i bogate zasoby wiedzy, którą upowszechnia w różnorodny sposób.

Instytuty i fundacje

W systemach eksperckich niektórych krajów, poza radami społeczno-ekonomicznymi, istnieją również dodatkowe elementy. Na przykład we Francji wiedzę ekspercką dostarcza również Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych (*L'Institut de Recherches Economiques et Sociales*, IRES), który działa od 1982 roku. Ma on jednak tę cechę, że skupia wyłącznie związki zawodowe i pracuje ekspercko na ich rzecz. Jego działania finansuje głównie rząd (subwencja i granty badawcze). Zatrudnia 30 osób, w tym 20 badaczy i dwóch dokumentalistów. Pod względem prawnym jest stowarzyszeniem. Ma dwie struktury zarządzające: administracyjną i naukowo-badawczą. Rada dyrektorów (*Conseil d'administration*) zajmuje się planowaniem i realizowaniem badań, a w jej skład wchodzi dziewięciu przedstawicieli związków zawodowych, dziewięć osób świata nauki oraz czterech reprezentantów premiera. Strukturą tą zarządza dyrektor generalny, który z zasady pochodzi ze świata nauki. Obecny dyrektor jest osobą z podwójnym doktoratem i z bogatym doświadczeniem na różnych stanowiskach programowych, w tym w administracji.

Instytut przyjął cztery kluczowe obszary działania: (1) stosunki przemysłowe (*les relations professionnelles*) i demokracja społeczna – w tej dziedzinie badana jest

ewolucja stosunków przemysłowych, dialogu społecznego i jego partnerów, (2) przemiany w produktywności, finansach i restrukturyzacji – w tym obrębie toczą się studia nad przemianami w systemach produktywności i nad zmianami w gospodarce światowej oraz jej związkami ze strategiami przedsiębiorstw, (3) transformacje w modelach zatrudnienia i pracy – wykonywane są tu badania polityki zatrudnienia oraz mechanizmów pracy, które wpływają na stosunki i warunki pracy (badania w przekrojach międzynarodowych), (4) polityka płac i polityka społeczna – badania dotyczą ewolucji dochodów płacowych pod kątem warunków określających płace i wpływu przekształceń w politykach społecznych, szczególnie w dziedzinie zagadnień emerytalnych.

W sferze badawczej instytut działa na podstawie planów rocznych i kilkuletnich. Są one przedkładane do akceptacji radzie dyrektorów. Program na rok 2009 zakłada przedsięwzięcia badawcze dotyczące między innymi pozycji francuskich przedsiębiorstw w erze globalizacji, ewolucji negocjacji zbiorowych w sześciu wybranych krajach europejskich, kwestii polityk negocjacyjnych stosowanych w przedsiębiorstwach transnarodowych czy negocjacji zbiorowych na temat flexicurity, i o związkach zawodowych w sektorze publicznym, odpowiedzialności społecznej firm, transformacji systemu finansowego, strategii przedsiębiorstw i wpływu na relacje płacowe. Badania obejmują także polityki zatrudnienia w zestawieniach międzynarodowych, koniunkturę ekonomiczną, globalizację i flexicurity, perspektywy europejskiego rynku pracy, europejskie porównania w zakresie polityk rodzinnych czy urlopów rodzicielskich.

Poszczególne związki zawodowe uczestniczące w pracach instytutu wpływają bezpośrednio na prowadzenie interesujących ich badań. Jednak wyniki tychże badań są przedkładane wszystkim. Badania są również wykonywane z wykorzystaniem kadr poszczególnych central związkowych. Instytut opiera się na czterech zasadach: autonomia, standardy naukowe, pluralizm i otwartość międzynarodowa. Poza działalnością badawczą prowadzi cykle seminariów, konferencji itp.

W Holandii za dodatkowy element w systemie wsparcia eksperckiego można uznać Fundację Pracy (*Stichting van de Arbeid, STvdA*), która powstała w 1945 roku. Jest to instytucja dwustronna skupiająca związki zawodowe i organizacje pracodawców. Odgrywa także rolę głównego ciała doradczego dla rządu. Tradycyjnie przygotowuje konsultacje z rządem przeprowadzane wiosną i jesienią każdego roku. Powstają tu również istotne ekspertyzy. Jest to jednak instytucja silnie powiązana z opisaną wyżej Radą Ekonomiczno-Społeczną, która w przeważającej mierze finansuje jej działania.

W obecnych dyskusjach w Fundacji Pracy dominują takie tematy i zagadnienia, jak: wysokość podstawowych i dodatkowych świadczeń emerytalnych, kształcenie i szkolenia, stosunki pracy, rekrutacja i selekcja pracowników, zasada równego traktowania i opłacania, pozycja na rynku pracy szczególnych grup pracowniczych, na przykład wywodzących się z mniejszości narodowych, kwestia

łączenia obowiązków opiekuńczych (domowych) i pracy, opieka nad dziećmi, system zwolnień itp.

Również w Irlandii istnieją dodatkowe struktury eksperckie – poza Narodową Radą Ekonomiczno-Społeczną. Przykładem może być Narodowe Biuro Rozwoju Ekonomiczno-Społecznego (NESDO) dysponujące rocznym budżetem 5,3 mln euro. NESDO łączy trzy organizacje: Narodową Radę Ekonomiczno-Społeczną (NESC), Narodowe Forum Ekonomiczno-Społeczne (NESF) oraz Narodowe Centrum Partnerstwa i Realizacji (NCPP). Zatrudnia 26 ekspertów od spraw polityki społecznej i gospodarczej oraz personel administracyjny. Ponadto w 1993 roku do NESC dołączyło Narodowe Forum Społeczno-Ekonomiczne (NESF), aby opracować program walki z problemami bezrobocia, nierówności i wykluczenia społecznego. Na jego podstawie powstanie porozumienie społeczne. NESF gromadzi przedstawicieli parlamentu, partnerów społecznych, departamentów rządowych oraz sektora społecznego i środowiska wolontariuszy. Forum przygotowuje ekspertyzy wykorzystywane do doradzania rządowi w sprawach polityki osiągnięcia równości i spójności społecznej. Prowadzi także monitoring i ewaluację funkcjonujących społecznych polityk publicznych. Trzecim skrzydłem NESDO jest Narodowe Centrum Partnerstwa i Realizacji (NCPP). Ma ono strukturę partnerską, powstało w 2001 roku, by ułatwiać i promować partnerskie wprowadzanie zmian i innowacji w miejscu pracy. Zostało powołane również do opracowania narodowej strategii modernizacji i zmian zarządzania w sektorze publicznym i prywatnym. Pomaga w opracowywaniu strategii wdrażania modernizacji dla poszczególnych sektorów, organizacji lub firm, która miałaby postać partnerstwa w miejscu pracy.

Pod względem eksperckim inna jest sytuacja w Niemczech. Tam nie działają trójstronne instytucje dialogu, które mogłyby wspierać ekspercko partnerów dialogu. Dlatego niemieccy partnerzy społeczni korzystają z pracy różnych instytutów naukowo-badawczych. Pracodawcy z organizacji BDA (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*) w ramach własnej struktury mają fundację (think-tank) *Walter-Raymond-Stiftung*. Specjalizuje się ona w badaniach makroekonomicznych i współpracuje z ośrodkami akademickimi. Oprócz tego stale współdziała z *Institut der deutschen Wirtschaft Köln*, czołowym prywatnym instytutem badań ekonomicznych w Niemczech. Współpracuje również między innymi z siecią instytucji łączących biznes z instytucjami szkolnymi i akademickimi, które tworzą różne formy współpracy firm i instytucji naukowych oraz oświatowych (*Bundesarbeitsgemeinschaft Schule Wirtschaft*). Własna działalność ekspercka BDA ogniskuje się wokół polityki finansowej i danych makroekonomicznych, analiz w zakresie sytuacji ekonomicznej kraju, analiz sektorowych, polityki dochodowej i społecznej. Organizowane są stałe interdyscyplinarne kolokwia, na których dyskutuje się najważniejsze zagadnienia programowe.

W dziedzinie wysiłków eksperckich centrale związkowe starają się dostrzymać kroku organizacjom pracodawców. Prowadzą własne prace analityczne

i współpracują z instytutami społeczno-ekonomicznymi. Konfederacja Niemieckich Związków Zawodowych (DGB) dysponuje poważną fundacją Hans-Böckler, która wykonuje bardzo dużo przedsięwzięć badawczych, wydaje setki publikacji, także bieżące analizy, w tym zmian strukturalnych na rynku pracy i innowacyjności, zagadnień związanych z przyszłością państwa opiekuńczego, globalizacją itp. Organizuje każdego roku setki seminariów i konferencji, na których prezentowane są prace badawcze. W fundacji działa pięć departamentów badawczych. Zajmują się one polityką strukturalną, systemem współdecydowania w stosunkach pracy (*co-determination*), problematyką pracy, państwa opiekuńczego oraz dokumentacją badawczą. Ponadto fundacja ma również Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych (WSI), zajmujący się analizami układów zbiorowych pracy, oraz Instytut Polityki Makroekonomicznej. Fundacja jest także drugim co do wielkości funduszem stypendialnym w Niemczech. Około dwóm tysiącom osób udziela rocznie stypendiów. Korzystają z nich także osoby związane ze środowiskiem związkowym.

Finansowanie systemów eksperckich

Odrębnym zagadnieniem jest finansowanie różnych ciał, które można uznać za element systemu eksperckiego. Na przykład w Holandii organizacje, które funkcjonują w mechanizmach dialogu, finansowane są z obowiązkowych składek płaconych przez przedsiębiorstwa. Partnerzy podkreślają, że dbają o własną autonomię i nie wyobrażają sobie korzystania z pieniędzy publicznych. Podobnie do tej kwestii podchodzą Niemcy. Organizacje uczestniczące w dialogu uznają, że zachowanie konstytucyjnej ochrony ich autonomii ogranicza możliwości korzystania ze wsparcia ze źródeł publicznych¹⁴. Tym samym w Niemczech jest niewiele przykładów wspierania przez władze publiczne organizacji społecznych w celu zwiększenia ich potencjału i bardziej skutecznego prowadzenia dialogu społecznego. Przykłady pomocy nie mają charakteru bezpośredniego wsparcia finansowego dla działalności statutowej partnerów społecznych. Czasami władze wspierają partnerów pośrednio, powierzając im wykonywanie niektórych zadań publicznych, za co partnerzy otrzymują fundusze publiczne lub zwolnienia podatkowe.

W Irlandii państwo w zasadzie również nie dofinansowuje bezpośrednio organizacji partnerów społecznych. Formą ich wsparcia jest finansowanie takich ciał dialogu, jak opisana wyżej Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna, gdzie partnerzy uczestniczą w pracach eksperckich i gdzie wpływają na podejmowane badania. Ale istnieją pewne państwowe programy modernizacyjne, edukacyjne czy szkoleniowe, z których korzystają partnerzy dla własnego rozwoju organizacyjnego i szkolenia zatrudnionego personelu. Możliwości kształcenia oferuje na przykład Instytut Administracji Publicznej. Ale wyjątkiem jest przeznaczenie 30 mln euro, w aktualnej

¹⁴ Wywiad przeprowadzony z dr. M. Höpner'em z Instytutu Studiów Społecznych Maksa Plancka w Kolonii.

umowie „W stronę roku 2016”, na bezpośrednie finansowanie promocji dialogu społecznego w sektorze społecznym i wolontariackim.

Partnerzy funkcjonują również w międzysektorowych radach ustawowo powołanych organizacji, jak na przykład: Narodowy Ośrodek Szkoleń i Zatrudnienia (*National Training and Employment Authority, FAS*), Komitety Edukacji Zawodowej (*Vocational Educational Committees*), Rada Doradztwa Obywatelskiego (*Citizens Advice Board*) i wiele innych. Działają również w lokalnych ciałach i instytucjach powołanych do rozwoju ekonomicznego i spójności społecznej. W 2001 roku powołano miejskie oraz obejmujące hrabstwa rady rozwoju, w składzie których znaleźli się przedstawiciele ustawowych organizacji, wybierani urzędnicy i partnerzy społeczni. Programy, takie jak lokalne partnerstwo dla realizacji spójności społecznej, realizowane przez partnerstwa społeczne, także zarządzane są przez rady o podobnym składzie.

Partnerzy korzystali także z unijnych funduszy, szczególnie w latach 1990–2001, kiedy Irlandia była odbiorcą znaczącej pomocy finansowej z UE. Realizowali wiele projektów, które pozwoliły im na wypracowanie eksperymentalnych rozwiązań programowych. Dobrym przykładem jest *Program lokalnego rozwoju miast i obszarów wiejskich* z lat 90., w ramach którego stworzona została obszerna sieć lokalnych partnerstw społecznych. Od 2001 roku rząd przejął finansowanie tego programu, który stał się częścią podstawowej grupy programów finansowanych ze środków publicznych.

W innych krajach wsparcie wygląda podobnie jak we Francji czy Hiszpanii, czyli poprzez finansowanie publiczne instytucji dialogu lub instytucji publicznych, w których uczestniczą partnerzy. We Francji dodatkowo rząd finansuje wspomniany wyżej Instytut Badań Ekonomiczno-Społecznych. Poza tym partnerzy również osiągają dochody z uczestniczenia w radach wielu publicznych instytucji (na przykład za funkcjonowanie w Radzie Społeczno-Ekonomicznej), a także za współzarządzanie niektórymi funduszami publicznymi (funduszami szkoleń zawodowych, funduszami dla bezrobotnych czy pracowniczymi funduszami ubezpieczeniowymi).

Związki zawodowe w Hiszpanii otrzymują dotacje państwowe zależne od poziomu reprezentatywności. W sumie finansują swoją działalność ze składek w około 75 procentach. Resztę wpływów uzyskują z różnych form wsparcia ze źródeł publicznych. Związki osiągają dochody z prowadzenia szkoleń, które finansuje specjalna trójstronna fundacja (korzysta z funduszy publicznych).

Polskie próby

W Polsce – jak potwierdzają wyniki badań CPS „Dialog” – partnerzy społeczni dysponują zapleczem eksperckim w ramach własnych struktur organizacyjnych. Większość z nich przyznaje jednak, że jest ono niedostatecznie rozbudowane. Wskazują także, że to kluczowy dla nich aspekt. Jeden z liderów związkowych mówi, że dla jego organizacji pozyskiwanie ekspertów nie wchodziło i nie wchodzi w grę:

*Zaplecze eksperckie to jedna z największych słabości polskiego ruchu związkowego. I wczoraj, i dzisiaj pieniądze determinują ten układ, w którym tkwimy¹⁵. Brakuje zatem środków na tę działalność, w tym na ekspertyzy, na zatrudnienie czy na wynajmowanie odpowiednich ekspertów. Jeden z liderów podkreśla: *My ze składek nie jesteśmy w stanie tego sfinansować w satysfakcjonującym stopniu. Nie chcę użyć niewłaściwego słowa, ale jest to w dużym stopniu improwizacja.**

Z drugiej strony narasta poczucie, że zyskanie lepszego przygotowania merytorycznego jest koniecznością. Jedna z czołowych obecnie postaci dialogu w Polsce stwierdza, że kształtuje się sytuacja, w której tak zwana akcja bezpośrednia, czyli różne formy protestów, tracą na znaczeniu na rzecz zabiegania o interesy dzięki profesjonalnej wymianie argumentów, a do tego trzeba być merytorycznie przygotowanym: *Ten dialog przesuwają się ku zderzeniu racji merytorycznych argumentów i uzasadnienia, że nowoczesna gospodarka oparta na tworzeniu pewnego klimatu i środowiska przyjaznego pracownikom jest zwyczajnie wydajniejsza. Ma to więc również uzasadnienie ekonomiczne.*

Zdaniem liderów z organizacji uczestniczących w dialogu: *Bez zaplecza nie da się dorosnąć do Unii ani być prawdziwym partnerem. Partnerzy ze związków zawodowych powtarzają, że związki muszą mieć własne zaplecze i uzyskać na ten cel odpowiednie wsparcie: *Tylko z profesjonalnym dokumentem, tylko z fachową ekspertyzą na wysokim poziomie rząd i pracodawcy będą postrzegali związkowców jako partnerów.* W przeszłości rozważali już koncepcję instytutu. Ostatnio na posiedzeniach różnych gremiów, a zwłaszcza podczas negocjacji nad pakietem anty kryzysowym, liderzy związkowi wracali do tematu wspólnej placówki. Z kolei inny lider dialogu z organizacji pracodawców również podkreśla, że wraz z latami rośnie ranga ekspertyzy: *Na początku wystarczyło krzyknąć, że podatki powinny być niższe, dzisiaj trzeba mieć kalkulację i szacunek wpływu na budżet, porównanie z innymi krajami itp. I dotyczy to wszystkich spraw z zakresu działania organizacji.**

Liderzy dialogu społecznego w Polsce mają zastrzeżenia, że w tak dużym stopniu wspierane są partie polityczne, które na swoją działalność otrzymują środki z budżetu państwa. Natomiast mechanizmy dialogu społecznego, które bardzo tego wsparcia potrzebują i oczekują, wspierane nie są. Gdy omawiane są publicznie propozycje na przykład w zakresie polityki podatkowej, to część partnerów społecznych z powodu braku dostatecznego zaplecza eksperckiego nie ma możliwości, aby sformułować własne stanowisko. Dotyczy to nawet zagadnień, które są ustawowo wpisane w debaty na forum trójstronnej komisji, na przykład wskaźnika wzrostu płacy minimalnej. Nie mogą wystarczająco głęboko przeanalizować różnorodnych reperkusji jej wzrostu bądź zamrożenia czy wpływu określonej decyzji na rynek pracy, na bezrobocie wśród młodzieży itp. Niektórzy partnerzy nie byli w stanie ocenić niektórych ustaw, jakie przedstawił rząd w ramach pakietu anty kryzysowego. Wła-

¹⁵ Zobacz: Aneks do tego raportu.

śnie ten pakiet może pokazywać rangę i potencjalne znaczenie zaplecza eksperckiego. Był on efektem dwumiesięcznych autonomicznych rozmów związkowców i pracodawców. Obie strony podpisały go 13 marca 2008 roku. Stworzył on ramy dla działań antykryzysowych rządu, który kontynuował prace nad rozwiązaniami hamującymi rozmiar kryzysu, a przynajmniej łagodzącymi jego skutki. Należy podkreślić, że partnerzy spełnili olbrzymią misję publiczną.

Problem jest także głębszy, ponieważ traci na tym cały proces tworzenia prawa. Przedstawiciel jednego z partnerów wskazał, że jego organizacja nie jest w stanie uczestniczyć w ustawowych konsultacjach aktów prawnych. W 2008 roku jeden z członków trójstronnej komisji otrzymał do zaopiniowania około 600 dokumentów różnego typu i różnej rangi (projekty ustaw, rozporządzeń, stanowisk). Nie potrafił odnieść się do każdego z nich. Można zakładać, że w procesie legislacyjnym pewne aspekty mogły zostać przeoczone, bo niektóre zagadnienia nie zostały podniesione przed podmioty, które powinny współodpowiadać za proces tworzenia polityk lub programów publicznych.

W środowisku partnerów można znaleźć ciekawe inicjatywy eksperckie. Na przykład Powstało Centrum Monitorowania Legislacji czy cyklicznie powtarzane badania, takie jak: „Monitoring MŚP”, „Monitoring sektora dużych przedsiębiorstw”, „Czarna lista barier”, „Pracujący Polacy” czy „Index biznesu”. Organizacje przygotowują ekspertyzy dotyczące różnych aspektów wejścia Polski do strefy euro czy konsekwencje wynikające z procesu tworzenia prawa na szczeblu unijnym. Niektóre z organizacji deklarują: *W momencie, gdy zaczynamy rozmawiać z administracją publiczną, z decydentami, z politykami czy związkowcami, dysponujemy twardymi argumentami w postaci wyników badań. Nie tylko mówimy jako eksperci, ale także jako badacze, którzy spenetrowali dane środowisko, znają jego opinie na dany temat, wiedzą, czego ludzie oczekują i czego się obawiają.*

Skala problemów

Powyższe opinie pozwalają na stwierdzenie, że dotąd nie powstał wykrystalizowany i efektywny system ekspercki dla uczestników dialogu, który gwarantowałby im pełne merytoryczne uczestnictwo w mechanizmach negocjacji czy konsultacji przewidzianych w ustawodawstwie. Można uznać, że są elementy takiego systemu, jak zaplecze eksperckie w strukturach organizacyjnych członków Trójstronnej Komisji. Wydaje się jednak, że system ekspercki nie może ograniczać się jedynie do takich form. Jak wskazują doświadczenia krajów UE, powinien on zostać uzupełniony o kolejne elementy, które zakładałyby organizację odpowiednio wyprofilowanego ośrodka o charakterze instytutu badawczego-naukowego.

Do tej pory tworzenie efektywniejszego systemu wsparcia natrafiało na problemy, które wciąż są obecne. Jednakże spora część z nich wydaje się możliwa do usunięcia przy założeniu zdecydowanego i dobrze sprofilowanego działania w środowisku dialogu społecznego. Warto zaznaczyć, że istniejące problemy nie

zawsze wiążą się stricte z uczestnikami dialogu i ich priorytetami. Wiele z nich to konsekwencja atmosfery i warunków ogólnokrajowych, które sprawiają, że członkowie trójstronnej komisji decydują, iż priorytet w ich działaniu pozostaje po stronie działań bieżących, związanych z rywalizacją o zakres wpływów, a nie działań długoterminowych, których częścią jest budowanie potencjału eksperckiego.

Proces budowy systemu eksperckiego osłabiał to, że dialog społeczny nie uzyskał jednoznacznej treści, ponieważ nie zostały jasno wskazane kluczowe obszary tego dialogu i sposób postępowania z nimi zgodnie z określoną procedurą (a więc także budowy wiedzy eksperckiej). Tym samym działalność ekspercka partnerów nie mogła zostać ukierunkowana jednoznacznie na konkretne zagadnienia, które mają priorytet w pracach instytucji dialogu. Wprawdzie ustawa o Trójstronnej Komisji¹⁶, poza ogólnie wskazanymi obszarami dialogu, zawiera również kilka precyzyjnie określonych pól dialogu (na przykład zagadnienie płacy minimalnej, świadczenia społeczne, problematyka płac), to jednak trudno mówić o znaczącym dorobku eksperckim na tym polu. Praktyka dialogu też nie przyniosła tu rozstrzygnięć. Były próby oparcia dialogu na formule negocjowania całościowych paktów społecznych, które miałyby wyznaczać kierunki reformowania głównych polityk publicznych (pakt o przedsiębiorstwie państwowym z 1993 roku, pakt prof. J. Hausnera i propozycja paktu z 2006/2007), ale okazały się one trudne do wykonania. Były i są również próby oparcia dialogu na negocjowaniu poszczególnych polityk publicznych (na przykład wokół problematyki ubezpieczeń czy polityk rynku pracy). To też przebiegało ze zmiennym szczęściem, jakkolwiek można zakładać, że ta droga jest jednak prostsza, a tym samym można liczyć, że będzie owocniejsza.

Chcąc najprecyzyjniej ująć charakter praktyki naszego dialogu, można powiedzieć, że dialog partnerów ma u nas charakter głównie konsultacyjny. Partnerzy społeczni dzielą się swoją wiedzą z rządem w trakcie różnych obrad ciał dialogu, a rząd decyduje, które elementy wdroży w system prawny. W praktyce naszego dialogu mniej jest elementów formalnych porozumień, w których strony oficjalnie zobowiązują się do podejmowania sekwencji pewnych działań albo zobowiązują się do niepodejmowania pewnych działań (na przykład protestów). W tym modelu dialogu nie dochodzi raczej do poziomu wzajemnych zobowiązań, a także do sformułowania określonej trwałej płaszczyzny przedmiotowej. Dyktuje ją raczej bieg wydarzeń i bieżące wyzwania. Nie ma tu również procesu budowania wspólnego rozumienia zjawisk i pojęć społecznych oraz ekonomicznych. Innymi słowy, mechanizmy dialogu zapewniają wzajemną łączność rządzących i korporacyjnych podmiotów dialogu, co jest również wartością, zwłaszcza w sytuacjach, kiedy trzeba zastosować elementy zarządzania kryzysowego.

¹⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. (Dz.U. z dnia 18 września 2001 r.).

Eksperci, działacze, administratorzy

W budowaniu systemów wsparcia część problemów zrodziła się w wyniku powstania pewnego modelu działania uczestników dialogu. Otóż w ich strukturach istnieje niejasne rozdzielenie funkcji między działaczami, etatowymi pracownikami obsługi administracyjnej, a osobami, którym można przypisać rangę eksperta (z uwagi na stopień naukowy czy dorobek w danej dziedzinie). Można odnieść wrażenie, że działacze mają tendencję do kumulowania funkcji i odgrywania roli ekspertów, co obniża często rangę funkcji eksperckich (wynika to z „fizycznej” niemożliwości spełnienia obu funkcji w sposób satysfakcjonujący). Często można usłyszeć opinie, że w wielu sprawach najlepszymi ekspertami są właśnie praktycy, czyli na przykład działacze związkowi albo przedsiębiorcy. To wynik niezrozumienia. Trzeba bowiem szukać dopełniania się różnych funkcji, a nie ich zastępowania, nierzadko w sposób się wykluczający. Dzisiejsze skomplikowanie i rozbudowanie wiedzy społecznej uniemożliwia amatorskie podejście do budowania ekspertyzy.

Poza tym czasami widać także kojarzenie działalności eksperckiej z działalnością promocyjną przeznaczoną na użytek mediów, które czasami okazują zainteresowanie wynikami pewnych badań ogłaszanych przez organizacje. Często pozyskiwanie wiedzy wiąże się z wymogami prowadzenia działalności lobbingowej. Tymczasem dialog społeczny wymaga gromadzenia innego typu wiedzy. Wiele opracowań eksperckich powstaje, aby służyć innym celom niż dostarczanie wiedzy partnerom dialogu społecznego. Pracodawcy rozwijają wiedzę ekspercką, aby oferować swoim członkom lepsze usługi doradcze czy interwencyjne. Działacze związkowi także tworzą ekspertyzy, które mają zastosowanie wyłącznie wewnętrzne. Problemem jest to, że nie powstał model wiedzy eksperckiej, której wymaga dialog społeczny i to w poszczególnych jego dziedzinach.

Partnerzy społeczni tradycyjnie dużą rolę przypisują wiedzy eksperckiej powstającej w agendach rządowych czy w instytucjach publicznych. Ale także tutaj istnieje problem wiarygodności, co dokumentują zebrane w trakcie badania wypowiedzi: *Eksperci rządowi są to urzędnicy, którzy wykonują zadania polityczne zlecone przez ich pracodawców czy mocodawców. (...) To nie są ekspertyzy, to nie są opinie obiektywne, to jest urzędnicza robota, nierzadko z politycznym akcentem. Potrzebny byłby jakiś niezależny, wiarygodny instytut, jakieś pozarządowe centrum studiów strategicznych. Są też opinie pośrednie: Strona rządowa dysponuje informacją, ale dysponowanie informacją jeszcze nie stanowi ekspertyzy. Ekspertyza to coś innego niż sama informacja. Strona rządowa ma zapewniony najszybciej i najłatwiej dostęp do informacji, bo po prostu te informacje w większości generuje i przetwarza, ale to nie przesądza ani o jakości, ani o sile jej ekspertyzy.*

Z kolei wśród urzędników można usłyszeć opinie, że „ministerialni eksperci”: *Ci „od dialogu” bez nas by nie istnieli. My jesteśmy ekspertami najbardziej znającymi się na rzeczy. Co więcej, zdaniem niektórych z nich, komisje TK, włącznie z „trójstronną”,*

służą głównie lobbowaniu, potem lobbying przenosi się do komisji sejmowych. Lobują pracodawcy, ale też związkowcy, w imię własnych, często egoistycznych interesów. I choć infrastruktura dialogu się rozrasta, to i tak (...) *jak my czegoś nie zrobimy, nie wyliczymy, nie opracujemy, to nic nie będzie się działo. Gdyby nie było nas, i naszej rządowej roboty, to oni mogą sobie gadać. Trudno tu mówić o ekspertach, robimy to wszystko w ramach statutowych zadań ministerstwa, jest to normalne działanie dla ministra i działanie ministra.*

Czynniki ogólnospołeczne wpływające na rozwój wiedzy eksperckiej

Większość czynników, które utrudniały budowanie systemu eksperckiego, leży poza organizacjami. Przede wszystkim w skali ogólnokrajowej nie wykrytalizował się profil wiedzy i pracy eksperckiej. Często ekspert postrzegany jest jako aktywista jakiejś partii politycznej, a w najlepszym wypadku rzecznik określonej grupy interesu. Wiedza zaś rozumiana jest instrumentalnie jako narzędzie do budowania wpływu, a nie jak narzędzie umożliwiające poznanie rzeczywistości i rozwiązanie analizowanych problemów. Tym samym widoczna jest obniżona wiarygodność osób, które uchodzą za ekspertów, a także samej prezentowanej w różnych okolicznościach wiedzy społeczno-ekonomicznej.

W środowisku dialogu wielokrotnie powraca wątek podważania wiarygodności określonych danych, które przedstawiają inne organizacje społeczne czy zawodowe. Prezentacji danych towarzyszy często rozważanie, komu ma to służyć, a nie zastanowienie się, czego dowiadujemy się z zestawu przekazanych danych. Mamy tu do czynienia z konsekwencjami niskiego poziomu zaufania (co stale potwierdzają badania społeczne), a także z konsekwencjami konfrontacyjnego uformowania nie tylko życia politycznego, ale również życia publicznego (to znaczy takiego, w którym uczestniczą nie tylko partie polityczne, ale także inne podmioty społeczne).

Warto wskazać na istnienie kolejnych barier ogólnospołecznych. Otóż w Polsce w ostatnich 20 latach nie ukształtował się model debaty publicznej na satysfakcjonującym poziomie merytorycznym. Nie powstała wystarczająco zaawansowana infrastruktura dla niej. W krajach Zachodu podstawowym jej elementem są tak zwane think-tanki, czyli różne instytuty lub ośrodki analityczne, gdzie analizowane są polityki publiczne. Część z nich związana jest z określonymi partiami politycznymi, ale najczęściej ich profil jest dużo szerszy, gdyż opiera się na ogólniejszych ideach społeczno-ekonomicznych. Spora ich część dopracowała się profilu naukowo-badawczego. Prowadzi badania w zakresie funkcjonowania polityk publicznych, ma własne metody badawcze.

W Polsce mamy dopiero początki takiej infrastruktury. Są instytuty, ale najczęściej z niezbyt dużym dorobkiem. Organizowane są głównie dla przeprowadzenia wybranego przedsięwzięcia badawczego czy wypromowania określonego zagadnienia. Źródłem niedorozwoju w tym zakresie są braki finansowania badań

społecznych, ale w znacznej mierze wynika to z braku tradycji zakładającej, że aby zrealizować pewne zadania czy programy publiczne, trzeba zacząć od przebadania problemu i dokonać jego fachowej analizy. W Polsce proces powstawania rozwiązań i programów publicznych, które wdraża rząd i parlament, jest dość krótki. Nie towarzyszy mu program badań, dookreślenia, analizowania zespołu zagadnień związanych z planowanym przedsięwzięciem programowym. Tym samym instytucje publiczne, zwłaszcza rządowe, nie mają skłonności do zlecania badań instytucjom badawczym. Można sądzić, że podobnie dzieje się w sektorze samorządowym, a sektor prywatny finansuje przedsięwzięcia badawcze tylko sporadycznie.

Źródłem wielu opracowań jest sektor akademicki, ale on również cierpi na niedofinansowanie. Jednak zasadniczym problemem jest tu niska świadomość odmienności wiedzy eksperckiej od wiedzy akademickiej. Tym samym trudno wpasować mu się w zapotrzebowanie na badania społeczne i ekonomiczne. Wiedza ekspercka ma bardziej profil operacyjny (w jakimś sensie praktyczny), nakierowana jest na próby jej zastosowania w procesie podejmowania decyzji na szczeblu rządu czy samorządu. Musi pokazywać możliwe kierunki działania, a więc nie ma tylko waloru poznawczego. Brak tego rozróżnienia może prowadzić do wypowiedzi, którą zarejestrowaliśmy w trakcie badania: *Ci eksperci to uczelniani teoretycy, nie znają sytuacji naszych małych firm. A stosunki pracy i relacje międzyludzkie w takich firmach wyglądają inaczej niż w dużych czy w średnich przedsiębiorstwach. Wiem to z praktyki i bardzo często mocno mnie to odróżnia w opiniach.* Dlatego organizacja z trójstronnej komisji dla każdej ekspertyzy dotyczącej istniejących lub projektowanych aktów prawnych stara się mieć kontrasygnatę osoby zajmującej się praktyką, drobnego przedsiębiorcy, rzemieślnika (*kogoś, kto jest osadzony w sferze praktyki gospodarczej i będzie odbiorcą skutków projektowanej regulacji, odczuje je bądź już odczuwa na własnej skórze*).

Niezwykle poważnym problemem dla rozwoju wiedzy eksperckiej jest niedopracowana wciąż aparatura pojęciowa, jaką eksperci mogliby i powinni się posługiwać. Otóż można odnieść wrażenie, że w środowisku eksperckim brakuje pojęć pokazujących strukturę funkcjonowania współczesnego państwa (ale nie tylko państwa rozumianego jako rząd) z wieloma płaszczyznami aktywności w jego obrębie. Dotyczy to zwłaszcza jego merytorycznej działalności czy wytwarzania programów i regulacji publicznych. Na oznaczenie tej aktywności najczęściej stosuje się w krajach Zachodu pojęcie polityk publicznych (*public policies*) i pojęcia tworzenia polityk (*policy-making*). Tymczasem u nas postrzeganie państwa odbywa się poprzez struktury administracyjne. W związku z tym zanika nieco ten najbardziej kluczowy aspekt działalności programowej państwa. Tym samym mniej uwagi badawczej skupia się na programową działalność państwa (czyli na polityki publiczne), na kwestie choćby ciągłości tej działalności (oczywiście tej ciągłości często nie ma, ale to powinno być mimo wszystko badane i powinny być formułowane wnioski wraz z rekomendacjami).

Kolejną rzeczą, która zwiększa omawiane tu problemy, jest niski poziom merytoryczny debat toczonych w różnych mediach. Panują dość powszechne opinie głoszące, że nastąpiła tabloidyżacja mediów, to znaczy koncentrują się one na wątkach związanych z życiem osobistym postaci publicznych, na wątkach sensacyjnych, na sporach różnych ośrodków władzy bez naświetlania ich programowego sedna (nie zawsze też ono istnieje). To są realne zjawiska i one niszczą potencjał analityczny społeczeństwa i jego aktorów. Obniżają znaczenie i rangę debat, które postrzegane są jako albo rozrywka, albo spory różnych grup interesów.

Z tych, z konieczności pobieżnie opisanych zjawisk, wynika dużo konsekwencji dla procesu budowania systemu eksperckiego dla partnerów społecznych z trójstronnej komisji. Jest oczywiste, że funkcjonują oni w określonym otoczeniu kulturowym, mentalnym czy ekonomicznym. Wszystko to składa się na zespół czynników określających sposób ich działania, na wyznaczanie priorytetów oraz na lokowanie własnych zasobów ludzkich i materialnych.

1.1. Koncepcja instytucjonalnego zaplecza eksperckiego

Projektując propozycję pewnego modelu systemu wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu, za wskazane uznano zdobycie wiedzy – na podstawie badań kwestionariuszowych – o tym, jakie są preferencje partnerów społecznych w tym zakresie. Partnerzy mają różne wizje struktur organizacji eksperckich, ale są elementy wspólne, na podstawie których można tworzyć rozwiązania satysfakcjonujące wszystkich.

Zdaniem Forum Związków Zawodowych (FZZ), Business Centre Club (BCC), Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan (PKPP Lewiatan) system wsparcia eksperckiego powinien opierać się na jednej strukturze dla wszystkich członków trójstronnej komisji. NSZZ „S” i OPZZ uznały, że odpowiedni byłby system mieszany, czyli: dwie odrębne placówki eksperckie dla związków zawodowych i organizacji pracodawców (plus struktury eksperckie w samych organizacjach). Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) i Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP) chciałby zaplecza eksperckiego w jednej placówce, działającego w strukturach administracji rządowej (plus zaplecze eksperckie w poszczególnych organizacjach – członkach trójstronnej komisji).

W stanowiskach partnerów przeważa orientacja, aby powołać instytucję ekspercką, a w najgorszym razie dwie (odrębną dla związków zawodowych i dla pracodawców). Podejścia te można pogodzić, tworząc wspólną instytucję, która będzie miała wyraźnie wyodrębnione części organizacyjne i badawcze dla związków zawodowych i dla organizacji pracodawców. Rozbieżność dotyczy także tego, czy placówka miałaby funkcjonować w strukturach administracji publicznej, czy jako niezależna organizacyjnie. Tu także możliwe jest rozwiązanie kompromisowe.

Główne dziedziny badawcze placówki

1. **Dialog społeczny** (działania głównych ciał dialogu w Polsce i w UE). Placówka organizuje roczne i wieloletnie projekty badawcze w tym zakresie. Jednym z przedsięwzięć jest publikowanie raportów rocznych pokazujących rozwój wydarzeń w dialogu w tym okresie (istotne zjawiska, w tym główne negocjacje, ich tematy, zakres, efekty w dialogu centralnym, regionalnym i branżowym oraz europejskim). W raporcie omawia się nowe zjawiska w dialogu, analizuje obszary uznane za najbardziej problemowe w danym okresie i takie, które stanowią największe wyzwania (na przykład układy zbiorowe pracy, dialog autonomiczny, dialog europejski). Rekomenduje działania, jakie trzeba podjąć, aby uchronić dialog przed zablokowaniem bądź fasadowością. Wskazuje na czynniki leżące po stronie partnerów społecznych, sytuacji wewnętrznej czy międzynarodowej.
2. **Stosunki pracy**. Placówka organizuje projekty badawcze w tym zakresie roczne i wieloletnie. Analizuje najważniejsze wyzwania w tej dziedzinie, jak formowanie prawa pracy, układów zbiorowych i pozakodeksowe źródła prawa.
3. **Najważniejsze polityki publiczne**. Prowadzi analizy polityk najgłębiej związanych z treścią debat w mechanizmach dialogu: polityka rynku pracy, polityka społeczna, polityka płac i edukacji zawodowej.
4. **Wyzwania rozwojowe kraju**. Badania z tego zakresu dotyczą katalogowania czynników, które w najwyższym stopniu kształtują potencjał rozwojowy, a z drugiej strony określają deficyty rozwojowe (zagrożenia). W badaniach uwzględniany jest szeroko kontekst międzynarodowy, ponieważ to on określa w znacznym stopniu szanse rozwojowe kraju. Prowadzone są w tym względzie liczne prace porównawcze.
5. **Ewaluacja polityk publicznych**. Placówka wypracowuje metody oceny programów publicznych w zakresie polityki rynku pracy, polityki społecznej i edukacji zawodowej (na przykład ocena takich programów, jak program „Solidarność pokoleń”, „miękkie” rozwiązywanie w programie antykryzysowym).

Partnerzy zgadzający się na instytucję ekspercką zazwyczaj wskazują również na znaczenie ich własnego zaplecza eksperckiego. Nie są to oczywiście równoległe rozwiązania. W krajach UE istnieją rozmaite warianty i nawet jeśli działają wspólne instytucje eksperckie, to mimo wszystko organizacje partnerów rozwijają do pewnego stopnia wewnętrzne zaplecze.

W Polsce również struktury eksperckie powinny pozostać zróżnicowane i wielopoziomowe. Jak pisaliśmy powyżej, członkowie trójstronnej komisji tworzą ekspertyzy nie tylko związane z ich uczestnictwem w ciałach dialogu. Mogą zatem nadal w swoich strukturach rozwijać wiedzę ekspercką na potrzeby na przykład usług, jakie świadczą choćby swoim członkom. Z kolei w odrębnej placówce eksperckiej powinna być rozwijana taka wiedza, która bezpośrednio wiąże się funkcjonowaniem ciał dialogu i z ich programem tematycznym.

Agenda bieżąca dla placówki eksperckiej

1. Wypracowanie polskiej strategii w zakresie zasad *flexicurity*.
2. Wypracowanie modelu aktywnej polityki rynku pracy i modelu działania publicznych służb zatrudnienia (dostosowanie zasobów pracy do potrzeb rynku pracy i jego przyszłego rozwoju).
3. Opracowywanie propozycji reform w mechanizmach dialogu. Jego efektem ma być lepsze wykorzystanie potencjału partnerów społecznych, ich wiedzy, doświadczenia w zakresie zdolności do merytorycznego współkształtowania polityk publicznych.
4. Wypracowanie metod i zakresu dialogu w sektorze publicznym.
5. Analizy skutków kryzysu na średnio- i długoterminowe czynniki rozwoju kraju i zasoby pracy.
6. Opracowanie sposobów tworzenia wkładu partnerów społecznych w ogólnokrajowe strategie, a także w projektowanie i wykonywanie polityk i programów publicznych.
7. Strategia budowania i promowania kultury dialogu (z myślą o pokonywaniu tzw. miękkich barier ograniczających rozwój dialogu).
8. Diagnoza sytuacji w zakresie układów zbiorowych pracy i katalogowanie pomysłów na ich rozwój.
9. Opracowanie strategii dla wzmocnienia obecności polskich partnerów w mechanizmach dialogu europejskiego.
10. Opracowanie strategii rozwoju kształcenia ustawicznego (dla budowania umiejętności i kwalifikacji niezbędnych dla rozwoju nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy).
11. Opracowanie strategii budowy przyjaznych miejsc pracy (bezpieczeństwo, atmosfera, rozwijanie kwalifikacji, równowaga między domem i obowiązkami zawodowymi).

Oparcie systemu wsparcia na placówce eksperckiej wynika również z tych odpowiedzi, w których partnerzy mówią o preferowanym przez siebie modelu dialogu. Mimo nieudanych dotąd prób zawierania paktów społecznych partnerzy pozostają chętnie przy paktach jako głównym celu dialogu. Wszystkie organizacje opowiedziały się za tym, by w pierwszej kolejności wsparcie eksperckie zwiększało efektywność prac partnerów społecznych w zakresie zawierania całościowych paktów społecznych. Koresponduje to z poglądem zdecydowanej większości partnerów, że wsparcie eksperckie powinno kształtować zdolności uczestników dialogu do identyfikacji wyzwań rozwojowych, przed którymi stoi kraj i poszczególne grupy społeczne. Harmonizuje to również z poglądem większości partnerów, że wsparcie eksperckie powinno przygotowywać przede wszystkim do monitorowania i współtworzenia polityk publicznych.

Powyższe nastawienie wskazuje na konieczność tworzenia takiego charakteru placówki i jej profilu badawczego, który pozwalałby na analizowanie zagadnień związanych z najważniejszymi wyzwaniami rozwojowymi kraju. Placówka ekspercka musiałaby opracować modele analityczne pozwalające wyodrębnić i wskazać główne czynniki rozwojowe, uszeregować je i nadać im znaczenie w szerokim kontekście historycznym i społecznym. Znalazłby się tu zatem kompleks zagadnień makroekonomicznych warunkujących stabilność gospodarczą w średnim i długim okresie. Obecny byłby także zespół zagadnień ukazujący czynniki napędowe rozwoju spotykane czy to w określonych sektorach gospodarczych, sposobie ich zorganizowania, czy w obsłudze przez sektor usług biznesowych. W tym zakresie mieszczą się również czynniki strukturalne warunkujące rozwój, jak profil usług sektora finansowego, ubezpieczeniowego, technologicznego itp. Wielką grupą spraw są ponadto kwestie związane z zagadnieniem koordynacji w zarządzaniu politykami gospodarczymi, w tym konstrukcja instytucji regulacyjnych i obsługa różnych kategorii podmiotów gospodarczych.

Wielkim wyzwaniem powinno być analizowanie zależności rozwoju gospodarczego od jakości kapitału ludzkiego (kwalifikacje i umiejętności). Ma to olbrzymi związek z rozwiniętym w państwach Zachodu dominującym modelem gospodarczym. Tam czynnikiem rozwoju w olbrzymiej mierze stały się cechy związane z określonym modelem kwalifikacji i umiejętności. Surowce i kapitał materialny ogrywają już rolę bardziej służebną. W tym świetle niezwykle ważne stają się zagadnienia strukturalne na rynku pracy i w sferze instytucji wsparcia społecznego. Zarządzanie instytucjonalne na rynku pracy nabiera kluczowego znaczenia. W wielu krajach rozwijane są innowacyjne rozwiązania, bo panuje przekonanie, że wielu współczesnych problemów nie uda się rozwiązać starymi metodami, którymi dysponuje tradycyjnie zorganizowany sektor publiczny. Zakorzenia się świadomość, że pozycja konkurencyjna krajów zależy nie tylko od tradycyjnych czynników ekonomicznych (dostęp do surowców, kapitału, pracy), ale także od zdolności do innowacyjnego rozwiązywania pojawiających się problemów społecznych. Wśród nich wymienia się zagadnienia starzenia się populacji, co przecież bezpośrednio wpływa na czynniki ekonomiczne, osiąganie równowagi między obowiązkami rodzinnymi i zawodowymi, wykluczenie społeczne, „nowoczesne choroby” (głównie wynikające z wysokiego poziomu stresu), na nowoczesny model edukacji, organizację usług zdrowotnych oraz na organizację infrastruktury itp.

Rozwiązania instytucjonalne

Poniżej proponujemy rozważania dotyczące pewnego modelu placówki badawczej, która miałaby uzupełniać obecnie funkcjonujący system wsparcia. Rozważymy dwie kwestie. Jedna to sposób zorganizowania placówki od strony struktur funkcjonalnych, a druga to zbudowanie standardów działania i badania kluczowych zjawisk, których znajomość warunkuje powstanie agendy dla poro-

rozumień społecznych mających format paktów społecznych (generalne porozumienia na rzecz wsparcia rozwoju i konkurencyjności zawierające najistotniejsze dla kraju w danym momencie rozstrzygnięcia w ramach wybranych polityk publicznych)¹⁷.

Placówka powinna przyjąć także wiele zasad czysto organizacyjnych i prawnych. Uważamy za wskazane, aby w perspektywie średnioterminowej miała ona formułę prawną jednostki budżetowej powstałej na bazie organizacyjnej obecnego CPS „Dialog” (przy zachowaniu świadomości ujemnych stron takiej formuły prawno-organizacyjnej, aczkolwiek na obecnym etapie inne rozwiązania mają więcej ujemnych stron). Oznacza to, że funkcjonowałyby w ramach sektora publicznego. Jednocześnie inne elementy organizacyjne powinny być tak uformowane, aby zapewnić możliwie najbardziej równorzędną formułę dla uczestnictwa partnerów społecznych.

Placówka powinna mieć dwie równoprawne struktury: administracyjno-organizacyjną oraz naukowo-badawczą. Tak jest w różnych organizacjach związanych z dialogiem, na przykład w niektórych radach ekonomiczno-społecznych. Pionem administracyjno-organizacyjnym zarządzałby sekretarz generalny lub dyrektor generalny, a pionem naukowo-badawczym – przewodniczący rady naukowej lub prezes. Placówka miałaby radę naukową złożoną z osób ze stopniem przynajmniej doktora nauk humanistycznych i społecznych (w tym ekonomicznych). Do rady po jednej osobie wprowadzałyby organizacje skupione w trójstronnej komisji (łącznie z rządem), a także określone instytucje akademickie (wybrane instytucje PAN).

W pionie naukowym, poza radą, działałoby naukowcy i badacze prowadzący regularną pracę na rzecz i w ramach placówki. W zakresie doboru kadry badawczej, jej trzon powinien składać się z pracowników, którzy mają przynajmniej tytuł doktora nauk społecznych, humanistycznych i ekonomicznych. Osoby bez stopni naukowych mogą mieć status dokumentalistów (*researcherów*).

Wszystkie stanowiska obsadzone byłyby w drodze konkursu na zasadach uzgodnionych w gronie członków prezydium Trójstronnej Komisji (kryteria: dorobek naukowy, doświadczenia w pracy badawczej i w kontaktach z partnerami społecznymi, kwalifikacje do zarządzania i kierowania zespołami ludzkimi). Przewodniczącego rady naukowej powoływałby przewodniczący Trójstronnej Komisji, po konsultacjach w jej prezydium. Pracownicy pionu administracyjno-organizacyjnego podlegaliby systemowi pracy określonemu przez sekretarza generalnego.

W zakresie obsługi działalności badawczej powinien istnieć dział promocji nauki z profesjonalną kadrą zdolną do organizacji konferencji, seminariów, opracowywania materiałów badawczych z przeznaczeniem na prezentację ich w mediach

¹⁷ Rory O'Donnell, *Social Partnership: Principles, Institutions and Interpretations*, in: *Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland* (edited by Philip J. O'Connell), ILO 1999.

i różnych ośrodkach opiniotwórczych oraz na stronach internetowych placówki. Dział zajmowałby się także przygotowaniem publikacji do druku. Powinien istnieć dział projektów zajmujący się poszukiwaniem możliwości zdobywania środków na prowadzenie projektów (fundusze unijne, granty z Komitetu Badań Naukowych, środki z instytucji publicznych).

Rada naukowa pełniłaby kluczową rolę w planowaniu badań i ekspertyz, które mają być adekwatnym odzwierciedleniem potrzeb eksperckich występujących w głównych instytucjach dialogu. Rada podejmowałaby własne analizy, które pozwalałyby jej na sformowanie agendy lub planu badawczego na dany okres. Rada liczyłaby od 8 do 10 osób. Składałaby się ze specjalistów reprezentujących głównie dziedziny wiedzy, istotne dla treści podejmowanych w instytucjach dialogu.

W radzie naukowej powinny znaleźć się osoby mające dorobek w zakresie wiedzy: (1) o mechanizmach dialogu na różnych szczeblach, (2) o stosunkach pracy (w tym układy zbiorowe pracy) i prawa pracy, (3) o polityce rynku pracy (w tym instytucje rynku pracy, kształcenie ustawiczne), (4) o polityce społecznej, (5) o polityce ekonomicznej (makroekonomia, ale także inne dziedziny, jak problematyka strukturalna, handel), (6) o polityce edukacji i kapitału ludzkiego, (7) o służbie zdrowia, (8) i o integracji europejskiej oraz o globalizacji.

Skład rady odzwierciedlałby szeroką paletę wiedzy, która pozwoliłaby na wyznaczanie głównych kierunków badawczych. Odzwierciedlałyby one potrzeby eksperckie w instytucjach dialogu, których celem byłoby tworzenie opracowań pokazujących główne wyzwania rozwojowe Polski w kluczowych sferach. Rada może tworzyć zespoły eksperckie złożone z zewnętrznych ekspertów w związku z pracami nad wyznaczeniem kierunków badawczych czy w związku z opracowywaniem własnego programu krótkoterminowego, średnioterminowego lub długoterminowego.

Standardy pracy eksperckiej. Placówka badawcza musi mieć wykrystalizowany profil przedmiotowy i wyróżniać się stałą koncentracją na zagadnieniach kluczowych, które wpływają na treść i wysoką jakość merytoryczną dialogu. Z drugiej strony placówka musi zyskać wiarygodność dzięki sposobowi jej zorganizowania, który umożliwi zachowywanie wysokich standardów etycznych i profesjonalnych oraz sprawi, że jej analizy będą wykonane zgodnie ze wymogami nauk społecznych i ekonomicznych. W innym wypadku nakłady nie przyniosą oczekiwanego zwrotu, a partnerzy doznają rozczarowania.

Placówka ekspercka za podstawę swej działalności powinna przyjąć zasady oparte na wysokich standardach metodologii i formułowania tylko takich wniosków, na które pozwalają wykonane badania i uzyskany w ich wyniku materiał empiryczny. Wszędzie tam, gdzie pojawią się rozbieżności czy niejednoznaczności, powinno

zostać to odnotowane i wskazane. Specyfiką nauk społecznych jest to, że często dostarczają materiału niejednoznacznego do interpretacji i oceny. Niemniej badania muszą stanowić podstawę dla formułowania wniosków. Prezentując wyniki, trzeba przedstawić, na jakiej podstawie zostały wyciągnięte.

Kluczowe jest stworzenie programu działania. Jego częścią główną powinien być plan pracy badawczej, ale także plan działań w zakresie upowszechniania swoich wyników (konferencje, seminaria, publikacje, Internet). W planie badawczym należałoby określić priorytety badawcze w perspektywie rocznej, średniookresowej i długookresowej. Placówka powinna pracować na podstawie projektów badawczych mających swoje metryki (cel badawczy, metoda dowodzenia, źródła, bibliografia, budżet, fazy realizacji, zakres badań empirycznych, sposób upowszechnienia wyników itp.).

W programie działań upowszechniających powinien powstać roczny plan promocji publikacji wśród partnerów społecznych oraz szerszych gremiów, z jednoczesnym uwzględnieniem mediów.

Placówka powinna przygotowywać różne typy publikacji, które będzie tworzyła z podaniem ich charakterystyki i standardów (raporty programowe, rekomendacje programowe, recenzje, ewaluacje polityk publicznych). Najważniejszym publikacjom powinny towarzyszyć ich publiczne prezentacje.

Plany średnioterminowe (trzyletnie) uchwalane byłyby w ostatnim półroczu poprzedzającym nowy trzyletni okres. W podobnym trybie mogą powstawać plany pięcioletnie. Plany powinny zyskać akceptację prezydium trójstronnej komisji. W porozumieniu z jej prezydium powstałaby procedura podejmowania prac badawczych. Na przykład (1) wniosek o sporządzenie opinii lub analizy od rządu, partnerów społecznych lub z własnej inicjatywy samej placówki; (2) powołanie komisji w placówce; (3) sformułowanie planu badawczego i skonsultowanie z wnioskodawcą (do trzech miesięcy); (4) ustalenie czasu wykonania zadania, sposobu prezentacji i upowszechnienia analizy; (5) wykonanie zadania; (6) przedłożenie prezydium trójstronnej komisji; (7) prezentacja publiczna opracowanego materiału.

Tworzenie planów musi opierać się na dogłębnej analizie zjawisk społeczno-ekonomicznych, na analizie wyzwań, jakie stoją przed krajem i poszczególnymi grupami społecznymi. Pod uwagę należy wziąć zobowiązania, jakie Polska ma do zrealizowania z racji członkostwa w Unii Europejskiej, na przykład w sensie uczestnictwa w unijnym mechanizmie otwartej metody koordynacji, w uczestnictwie w unijnych politykach społecznych i ekonomicznych. Przedmiotem analizy muszą być zagadnienia związane z wyzwaniami rynku pracy, prawa pracy, rozwoju zasobów ludzkich, polityki społecznej czy z czynnikami rozwoju. Plan na każdy rok powinien być przyjmowany pod koniec roku poprzedniego. Możliwe są zmiany w trakcie roku z uwagi na ważne zdarzenia społeczno-ekonomiczne.

Placówka badawcza powinna gromadzić źródła danych statystycznych, z których korzysta i na które się powołuje. W tej dziedzinie są to głównie dane GUS-u, Eurostatu, OECD, MFW, Banku Światowego, instytucji statystycznych krajów członkowskich UE. Placówka powinna zostać wyposażona w centrum dokumentacyjne (na przykładowej bazie Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia), gdzie gromadzone byłyby zbiory najważniejszych opracowań i publikacji. Konieczna jest także strona internetowa oraz oprogramowanie do e-learningu, do rejestrowania konferencji i seminariów, z myślą o ich prezentacji internetowej.

W perspektywie średnioterminowej placówka uruchomiłaby podstawową działalność, w ramach której publikowałaby po jednym raporcie z pięciu głównych obszarów pracy badawczej oraz pięć zeszytów problemowych z tych obszarów tematycznych. Organizowałaby rocznie cztery konferencje i sześć seminariów problemów dotyczących albo bieżących publikacji wyników badań, albo związanych z bieżącymi wyzwaniami. W tym okresie pion naukowo badawczy liczyłby 10 badaczy i dokumentalistów. Część pracy analitycznej zgodnie z przyjętymi procedurami byłaby zlecana na zewnątrz.

Placówka powinna wyróżniać się przejrzystością w zakresie źródeł finansowania i prowadzonych działań badawczych, szkoleniowych itp. Do marca każdego roku musiałaby upublicznić raport z działalności w roku poprzednim (na stronie WWW). Zawierałby on wpływy, rozchody, stan zatrudnienia, stan kadry badawczej, a także realizowane przedsięwzięcia badawcze, roczne plany itp. Jak wyżej wspomnieliśmy, wszystkie przedsięwzięcia badawcze muszą mieć swoje opisy (cel badawczy, metoda dowodzenia, źródła, bibliografia, budżet, fazy realizacji, zakres badań empirycznych, sposób upowszechnienia wyników itp.). Placówka powinna stworzyć stały plan działania w zakresie budowania swoich kompetencji merytorycznych, w tym plan zarządzania zasobami ludzkimi, plan podnoszenia kwalifikacji poprzez system kształcenia. Placówka budowałaby szerokie kontakty międzynarodowe w sieci podobnych instytucji, aby korzystać z międzynarodowego dorobku badawczego.

Ścieżka dojścia

W poniższych rozważaniach jest znaczenia nabiera kwestia praktycznego zastosowania zaproponowanych rozwiązań. Można założyć, że już należy dążyć do docelowego rozwiązania, którym jest tworzenie nowej placówki eksperckiej jako jądra systemu wsparcia. Jednak warto także analizować sytuację i oceniać, czy nie są wskazane etapy pośrednie zakładające stworzenie ścieżki dojścia do rozwiązania końcowego.

To drugie podejście uzasadniają pewne obiektywne okoliczności. Na przykład w najbliższych latach duża część finansowania może pochodzić z funduszy unijnych, zwłaszcza z części systemowej tych środków, a więc wiele pieniędzy będzie w bezpośredniej dyspozycji administracji publicznej. Oznacza to, że pewne projekty eksperckie będzie można realizować najszybciej przy wykorzystaniu formu-

ły organizacyjnej właściwej dla wykonywania systemowego projektu unijnego. W tej sytuacji departament ministerialny ma najwięcej narzędzi działania i finansowania.

Poza tym placówka ekspercka stworzy szansę wzmocnienia dialogu jako ważnego mechanizmu społecznego tylko wówczas, gdy spełnione zostaną towarzyszące im zazwyczaj standardy, a to wynika z doświadczeń wyżej rozwiniętych krajów Zachodu. Najpierw należy wypracować standardy określające sposób funkcjonowania placówki, a także standardy, jakimi powinny wyróżniać się płody jej pracy (czyli opracowania eksperckie, a także zasady prezentowania ich treści i zastosowanego dowodzenia).

Ponadto w środowisku partnerów społecznych powinny dojrzeć pewne procesy. W niektórych organizacjach partnerów musi dojść do klarowniejszego wyodrębnienia funkcji eksperckich i do określenia priorytetowych dziedzin badań zgodnych z kierunkami prac w mechanizmach dialogu.

Nawet gdyby wybór padł na stopniowe budowanie placówki eksperckiej, czyli na zastosowanie formuły ścieżki dojścia, to właściwe wydaje się tworzenie takich przejściowych rozwiązań, które będą miały na uwadze docelowy model. Z całą pewnością działania eksperckie rozwijane na podstawie „systemowego projektu unijnego” muszą mieć aprobatę prezydium trójstronnej komisji. Członkowie jej prezydium powinni zawrzeć formalne porozumienie w tej sprawie, w którym określony byłby program działań projektowych, ich treści i ich kierunki oraz sposób partycypacji poszczególnych członków trójstronnej komisji w projektowych przedsięwzięciach eksperckich.

Projekt musi być wewnętrznie spójny. Działania podejmowane w jego ramach powinny zgadzać się z pewnym profilem dialogu społecznego (neokorporatystyczna formuła dialogu jako wkładu do wybranych polityk publicznych państwa). Z drugiej strony projekt powinien być rozumiany jako programowa odpowiedź na bieżące i średnioterminowe wyzwania, przed którymi stoi kraj i jego najważniejsze grupy społeczne (czyli budowanie odpowiedzi na wyzwania wypływające z takich zjawisk, jak: globalizacja, integracja europejska, rewolucja technologiczna i nowoczesne stosunki pracy).

Dla wykonania projektu rozumianego jako zbiór przedsięwzięć eksperckich powinny powstać profesjonalne zespoły odpowiadające funkcjom, które realizują instytucje eksperckie, a więc przede wszystkim dobrze skonstruowany panel ekspertów (osoby przynajmniej z tytułem doktora ze strony partnerów społecznych, poza stroną rządową). Jego członkowie bezpośrednio nie wykonywaliby badań, ale recenzowaliby je, przeprowadzaliby ich ocenę, a także nakreślaliby program badań, ich głównych wyzwań itp. Stworzyliby krąg potencjalnych wykonawców poszczególnych przedsięwzięć analitycznych, a także uzgodniliby program promocji i upowszechnienia wyników uzyskanych w pracach projektowych (z uwzględnieniem dotarcia do zaplecza społecznego członków trójstronnej komisji, mediów i różnych istotnych pomiotów społecznych).

I. Reguły organizacji i zlecenia prac eksperckich

Placówka ekspercka określa podmioty uprawnione do zlecenia prac eksperckich. Wypracowuje również precyzyjne zasady zlecenia i oceny oraz recenzowania opracowań eksperckich. Prawo to przysługiwałoby: zespołom trójstronnej komisji, Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej oraz radzie naukowej placówki. Powyższy system powinien działać również na etapie funkcjonowania ścieżki dojścia.

Zespoły Trójstronnej Komisji mają prawo zwrócić się do rady naukowej placówki z prośbą o wykonanie ekspertyzy. Komisja podejmuje decyzje na podstawie konsensusu przedstawicieli wszystkich stron. Szef albo zastępca szefa komisji wypełnia formularz zlecenia pracy eksperckiej według poniższych wskazówek. Przekazuje wypełniony formularz do biura rady naukowej lub do koordynatora zarządzającego projektem systemu eksperckiego. Zlecona praca ekspercka musi mieścić się w sformułowanym planie pracy komisji, a także być zgodny z planem prac Trójstronnej Komisji oraz projektu systemowego.

Formularz zawiera:

1. Opis ekspertyzy (tematyka, umiejscowienie w danej polityce publicznej, na przykład polityka rynku pracy, polityka ekonomiczna, polityka społeczna itp.).
2. Cel wykonania ekspertyzy (wyjaśnienie, w ramach jakich prac komisji zostanie ona wykorzystana).
3. Opis zgodności z planem prac Komisji oraz prac Trójstronnej Komisji i projektu.
4. Opis źródeł, na podstawie których ma powstać ekspertyza. Może się ona opierać się na zebraniu i podsumowaniu wyników badań istniejących już w danym zakresie (tzw. *desk research*) albo może zawierać zlecenie wykonania nowych badań, na przykład jakościowych (ankietowe, grupy fokusowe), albo ilościowych, badań ekonomicznych (na podstawie podstawnych źródeł GUS, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, OECD, MFW, KE itp. albo na stworzonych nowych zestawach danych).
5. Rekomendowany termin wykonania ekspertyzy, forma jej zaprezentowania (czy autor miałby przedstawić jej treść w formie prezentacji, czy wyjaśnić jej treść innymi metodami).
6. Rekomendowana forma upowszechnienia ekspertyzy (np. w środowiskach partnerów społecznych, mediach, środowiskach uniwersyteckich czy eksperckich).

Rada naukowa podejmuje decyzję o rekomendowaniu wykonania bądź o odrzuceniu wniosku o wykonanie ekspertyzy w głosowaniu (zwykłą większością). W razie równowagi głosów ostateczną decyzję podejmuje przewodniczący rady naukowej.

W przypadku pozytywnej decyzji zostaje uruchomiona procedura wyboru wykonawcy (ofertę wykonania pracy ogłasza się na stronach WWW projektu wraz z upowszechnieniem strony w środowiskach akademickich i wśród instytutów badawczych, odrębna procedura będzie musiała zostać wdrożona w sytuacji konieczności spełnienia wymogów procedury zamówień publicznych).

Wybór wykonawcy ekspertyzy odbywa się na podstawie jakości przedstawionej oferty (propozycja merytorycznego zasięgu i głębokości badania), dorobku eksperckiego oferenta, ceny i terminu wykonania.

Prace eksperckie oddawane są do recenzji dwóm recenzentom (wyznacza rada naukowa). Akceptacja prac umożliwia przekazanie ich zamawiającej komisji. Następnie wymaga ona upowszechnienia na stronie internetowej projektu i partnerów społecznych.

II. Format prac eksperckich

Praca ekspercka musi zawierać następujące elementy:

1. Wprowadzenie (tzw. *executive summary*) na tysiąc znaków, gdzie przedstawiona jest główna teza pracy eksperckiej, a także charakterystyka głównej linii rozumowania, która zaprowadziła autora do określonego wniosku. Omówienie źródeł, na podstawie których powstała ekspertyza.
2. Wyodrębnione podsumowanie oraz rekomendacje dla partnerów społecznych.
3. Bibliografia. Powinna ona zawierać następujące pozycje jako odrębne paragrafy oddzielone śródtytułami – publikacje książkowe, raporty i dokumenty, akty prawne i regulacje, artykuły z publikacji naukowych, artykuły prasowe, źródła internetowe. Można wprowadzać dodatkowe pozycje w bibliografii.
4. Wykaz skrótów i instytucji. Prace powinny być zaopatrzone w wykaz stosowanych w tekście skrótów oraz instytucji.
5. Źródła i dokumentacja. Istotne jest powoływanie się na dane z placówek o ustalonej renomie naukowej i eksperckiej. W razie powoływania się na mniej znane źródła kwestię, czy badania są potrzebne należy wyjaśnić w przypisach. W wypadku dwuznaczności rekomenduje się konsultacje z radą naukową.
6. Przypisy. Praca zaopatrzona jest przypisy, w których przytacza się źródła danych, faktów czy opinii osobistości lub ekspertów w danej dziedzinie. W przypisach podaje się także dane wykorzystanych źródeł pisanych (publikacje) oraz dane uzyskane w wywiadach przy bezpośrednich spotkaniach z uczestnikami dialogu, z Internetu itp.

Styl prac eksperckich. Postępujemy zgodnie z podejściem Arystotelesa, który wzywał do tego, aby komunikować się z taką jasnością, na jaką tylko pozwala nam poruszany temat. Koncentrujemy się bardziej na treści niż na formie.

Rekomenduje się stosowanie śródtytułów, zwłaszcza jeśli praca jest długa (więcej niż 10 stron). Śródtytuł powinien oznaczać wprowadzenie do pracy nowego zagadnienia czy problematyki.

1.2. Dynamika wyzwań w zakresie wiedzy eksperckiej

W ostatnich latach w Polsce rozwój dialogu odbywał się ze zmiennym szczęściem. Wiele przedsięwzięć nie zakończyło się sukcesem. Dotyczy to zarówno paktów społecznych, które próbowały zawrzeć niektóre rządy, ale także niedostatecznego rozwoju układów zbiorowych pracy. Wiele jest przyczyn tego stanu rzeczy. Jedną z nich wynika z niedoceny znaczenia zasobów wiedzy eksperckiej, jakie należy przygotować, aby przedsięwzięcia realizowane w mechanizmach dialogu kończyły się powodzeniem.

Jak wyżej wskazywaliśmy, współczesne paki społeczne, partnerstwo regionalne czy układy zbiorowe pracy stanowią olbrzymie wyzwania wymagające wiedzy i metod jej porządkowania oraz wykorzystania. Współczesne przedsięwzięcia w dialogu wymagają sztabów analityków, licznych badań empirycznych, raportów czy danych pochodzących z różnorodnych źródeł. Partnerzy, chcąc zawierać porozumienia i budować wkład w rozwiązania publiczne, czy to w obszarze rynku pracy, czy polityki społecznej, muszą znakomicie orientować się w złożoności kluczowych zagadnień i przygotować swoje organizacje, aby stały się one organizacjami uczącymi się, których fundamentem są kompetencje do tworzenia innowacyjnych rozwiązań ekonomicznych i społecznych. Tylko w takiej formule swego działania mogą stać się ważnym elementem w systemie zarządzania publicznego i tylko w takiej formule sprawią, że interesy ich zaplecza społecznego będą respektowane w złożonym procesie budowania prawa.

Patrząc na systemy zarządzania stosowane w najwyżej rozwiniętych krajach UE, widać jasno, że dla partnerów społecznych jest zarezerwowane ważne miejsce w procesie budowania polityk i programów publicznych. Natomiast główne wyzwanie wypływa stąd, że w obecnej dobie programy publiczne powstają w wyniku żmudnych zabiegów i drobiazgowego analizowania coraz bardziej złożonych zagadnień. Trudność wypływa również stąd, że coraz więcej polityk publicznych współokreślają decyzje podejmowane na różnych szczeblach międzynarodowej współpracy, zwłaszcza na szczeblu Wspólnoty Europejskiej. Czasami, chcąc wdrożyć rozwiązania publiczne w Polsce, trzeba umieć uczestniczyć w debatach programowych odbywających się w instytucjach UE. Oznacza to, że partnerzy muszą mieć wiedzę, którą następnie trzeba jeszcze potrafić prezentować na międzynarodowych gremiach.

W ostatnich latach polscy partnerzy podejmowali się niezwykle skomplikowanych przedsięwzięć, jak porozumienia i paki społeczne. Kilka dotychczasowych rządów próbowało je inicjować. W wielu wypadkach rozwój wydarzeń był podobny. Podejmowano próbę zorganizowania całej maszyny wykonawczej i negocjacyjnej. Powstały zespoły do wspólnych prac, podzielono zadania analityczne. Odbywały się zebrania zespołów. Pojawiała się jednak zawsze jakaś przyczyna powodująca, że prace zatrzymywano albo w poszczególnych okresach spowalniano. W zasadzie

nie dochodziło do dojrzałych debat. Partnerzy mogli mieć niedostateczne doświadczenie w organizacji takich skomplikowanych przedsięwzięć, ale jednocześnie w ramach dotychczasowego modelu działania ich zaplecza eksperckiego trudno było spodziewać się powodzenia. Partnerzy przyznają, że ich obecne zaplecze nie daje gwarancji powodzenia w przedsięwzięciach merytorycznych.

Jednocześnie dawała się we znaki niedostatecznie rozwinięta kultura analizy oraz wspólnej pracy merytorycznej. Partnerzy stoją wobec tego dziedzictwa i powinni je stopniowo przezwyciężać. Wzorem może być wiele krajów Zachodu. Tam silna kultura i kartezjańska tradycja wszechstronnego analizowania kluczowych zjawisk społeczno-ekonomicznych ułatwiła uzyskanie głębszego wglądu we współczesne procesy społeczne i ekonomiczne. Partnerzy dzięki dużej wiedzy mogli realizować bardziej złożone przedsięwzięcia publiczne, które kreowały lepsze warunki dla osiągania porozumień w imię rozwoju ich państw. Potrafili wypracować precyzyjniejsze ramy dla negocjacji. Toczyły się one w ramach określonego modelu państwa i sposobu nim zarządzania. W wielu krajach zachodnich ukształtowano różne wersje „państwa transformacyjnego”, które miało z zasady odegrać twórczą rolę w przystosowaniu kraju do nowych warunków określanych przez globalną współzależność. Taki model państwa zakładał wykorzystanie zasobów energii i wiedzy, które tkwią w różnych środowiskach społecznych właśnie dzięki procesowi dialogu. W krajach rozwiniętych znacznie wcześniej uświadomiono sobie, że specyfika współczesnej współzależności wymaga budowania wielopoziomowych modeli zarządzania, w których partnerzy społeczni mają znaczną rolę do odegrania. Wynika to z tego, że władztwo rządów znacznie się zmniejsza z uwagi na rosnącą złożoność procesu tworzenia wiedzy, na której podstawie budowane i wykonywane są polityki publiczne, zwłaszcza społeczne i ekonomiczne.

Dzięki profesjonalnej ekspertyzie partnerzy społeczni na Zachodzie potrafili realistycznie zdefiniować proces zarządzania publicznego oraz określić rolę państwa w gospodarce i w społeczeństwie. Zdawali sobie sprawę z tego, że – jak zauważył Joseph Stiglitz – gospodarka może cierpieć z powodu decyzji rządu, który nadmiernie ingeruje w jej tryby, ale może również tracić z powodu pasywności rządu w regulowaniu niektórych dziedzin, które tego wymagają (zwłaszcza tam, gdzie istnieje konflikt interesów). Rząd szkodzi gospodarce, nie regulując sektora finansów, nie promując konkurencji, nie zabezpieczając środowiska naturalnego, nie zapewniając podstawowej sieci bezpieczeństwa społecznego. Partnerzy społeczni w wielu krajach zrozumieli złożoność współczesnej roli państw i rządów, zwłaszcza w międzynarodowej potyczce o „reguły gry”, czyli o zasady, jakie będą obowiązywały w globalnej gospodarce w zakresie rozwiązań monetarnych, handlowych, rozwojowych itp. Profesjonalna ekspertyza pozwoliła na dostrzeżenie niezwyklej złożoności dzisiejszych instytucji społecznych i gospodarczych. Uznawano też, że – jak pisał Douglass C. North, laureat ekonomicznego Nobla z 1993 roku – każdy rynek, zwłaszcza rynek globalny, ma historycznie ukształtowaną strukturę złożoną z reguł

– na przykład dotyczących praw własności czy zasad moralnych¹⁸. Efektywna gospodarka potrzebuje jasnych reguł gry (jak w sporcie). Są one niezbędne, aby gracze (firmy) mogli rozegrać uczciwy mecz. John Willimason, podkreśla, że gdy otoczenie instytucjonalne jest niewłaściwe, to nawet dobra polityka gospodarcza może nie przynieść pozytywnych wyników. Wiele badań ekonomicznych pokazuje, że kolejne fale powojennego rozwoju zależały – po pierwszym okresie akumulacji kapitału – od właściwego ukształtowania kapitału społecznego, między innymi od właściwie zaprojektowanej edukacji oraz od właściwie ukształtowanych instytucji rynkowych i publicznych. Amartya Sen, laureat ekonomicznego Nobla, uważa, że konieczna jest komplementarność rynku oraz instytucji pozarynkowych. W książce *Rozwój i wolność* pisze: „całościowe efekty systemu rynkowego są uzależnione od jego otoczenia politycznego i społecznego”¹⁹. Sen twierdzi, że aby rynek dobrze funkcjonował, trzeba zadbać o właściwe przygotowanie jego potencjalnych uczestników, o dostęp ludzi do informacji i do wiedzy oraz należy zabiegać o to, aby nie nastąpiła – jak on to nazywa – akumulacja asymetrycznych korzyści, czyli, aby niektórzy uczestnicy rynku nie mieli nadmiernego wpływu na reguły biznesu.

Budowanie wiedzy eksperckiej. Uczestnicy dialogu w Polsce poruszają się w skomplikowanej sieci wyzwań. Stoją wobec konieczności podjęcia wysiłku zbudowania precyzyjnych ram dla negocjowania głównych zagadnień publicznych, dla prac merytorycznej, jak i dla zaplecza eksperckiego, które stworzy zasoby wiedzy operacyjnej mogącej być podstawą do debat.

Istniejące regulacje dotyczące mechanizmów dialogu w Polsce umożliwiają jego uczestnikom współudział w tworzeniu kluczowych polityk publicznych. Ustawa²⁰ zapewnia każdej stronie dialogu prawo do wniesienia pod obrady Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych zagadnień o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli komisja uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego. Partnerzy mogą także przedstawić swoje stanowiska w każdej sprawie polityki społecznej lub gospodarczej, a także wezwać inne strony komisji do zajęcia stanowiska w kwestii, którą uznają za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze. Mamy tu zatem otwarte pole do budowania systemu dialogu wnoszącego wkład w główne polityki publiczne. Członkowie komisji mają istotne zadanie udziału w dyskusji nad projektem ustawy budżetowej. Rząd przedstawia partnerom najważniejsze parametry planowanego budżetu, w tym wskaźniki wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz w firmach, a także wysokość emerytur i rent.

¹⁸ Andrzej Zybala, *Globalna korekta. Szanse Polski w zglobalizowanym świecie*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2004.

¹⁹ Amartya Sen, *Rozwój i wolność*, Zysk i Spółka, Poznań 2002.

²⁰ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.

Komisja współuczestniczy w współkształtowaniu polityki płac dzięki negocjowaniu wskaźnika wzrostu minimalnego wynagrodzenia, wskaźników wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej, uzgadnianiu zwiększenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent. Komisja ma także prawo do wystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem o zweryfikowanie kryteriów dochodowych (w sytuacji gdy w danym roku kwota kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej i kwota kryterium dochodowego na osobę w rodzinie będzie równa lub niższa niż minimum egzystencji).

W Polsce – w sensie prawnym – ukształtował się neokorporacyjny model dialogu społecznego, czyli dialog obejmujący zasadnicze polityki publiczne. Oznacza to, że partnerzy powinni być przygotowani do udziału w szeroko zakrojonej debacie publicznej wokół stojących przed krajem wyzwań rozwojowych. Wymaga to przeorientowania mechanizmów dialogu tak, aby w jego programie znalazły się zagadnienia mające najściślejsze powiązania z szeroko rozumianymi problemami rozwojowymi, poza zagadnieniami stosunków pracy. Taki szerszy plan dialogu ma szansę powstać, gdy usprawnione zostaną mechanizmy debat i tworzenia wiedzy eksperckiej adekwatnej do istniejących i wyłaniających się wyzwań.

Silniejszy ekspercko dialog stwarza również szansę na tworzenie porozumień społecznych, które wciąż chcą zawierać polscy partnerzy społeczni. Ich potrzeba jest ciągle olbrzymia. Aktualne pozostają analizy ekspertów, którzy od dawna wskazują na zagadnienia, jakie powinny znaleźć się w polu zainteresowania partnerów społecznych. Mieczysław Kabaj od lat głosi potrzebę zawarcia paktu na rzecz rozwiązań w zakresie rynku pracy, zwłaszcza w zakresie niskiego wykorzystania zasobów pracy w Polsce²¹. Z kolei Jacek Sroka proponował, pakt społeczny dotyczący zatrudniania w poszczególnych grupach wiekowych, obniżenia kosztów tworzenia miejsc pracy, kształcenia zawodowego, równego traktowania w pracy kobiet i mężczyzn, nowych form organizacji pracy, samozatrudnienia, ograniczenia rozmiarów szarej strefy, upowszechnienia zbiorowych układów pracy, regulacji wynagrodzenia minimalnego, przyszłości służb inspekcji pracy, rozwoju nowych form dialogu społecznego itp.²²

Powyżsi autorzy nawiązują do samego sedna europejskiej tradycji szeroko pojętego dialogu, w którym debacie poddaje się najważniejsze zagadnienia wpływające na jakość życia zbiorowego i indywidualnego oraz na istotne kwestie konkurencyjności narodowych gospodarek. W tym rozumieniu dialog jest próbą zbiorowej i narodowej reakcji na zmieniające się realia, w tym głównie na wzmagającą się konkurencję gospodarczą, a także na przemiany technologiczne, które przekształcały otoczenie. Wymagało to uruchomienia procesu dostosowania się krajów do tych wyzwań. Stawka była bardzo wysoka. Chodziło o to, aby w nowych

²¹ M. Kabaj, Pakt na rzecz pracy, Pismo Dialogu Społecznego 1/2006.

²² J. Sroka, Czy Polsce potrzebna jest nowa umowa społeczna? Pismo Dialogu Społecznego 1/2006, s. 38.

warunkach globalnej konkurencji zachować dawny poziom życia i nadal cieszyć się zaletami nowoczesnego rozwoju. W ostatnich latach dla partnerów społecznych i rządów stało się jasne – co podkreśliła między innymi kanclerz Niemiec Angela Merkel – że nie można już uważać swojego obecnego poziomu życia za rzecz przesądzoną czy jakoś zagwarantowaną²³. Państwa muszą wciąż na nowo potwierdzać swą pozycję i konkurencyjność w walce, której stawką jest zdolność do osiągania dochodów. W obecnej globalnej gospodarce, gdzie kraje konkurują o dochód, zaszły i wciąż zachodzą zmiany, które zmieniły wszystko, czy niemal wszystko. Weszły do niej przecież olbrzymie kraje, jak Chiny, Indie, Wietnam czy Brazylia, które wniosły ogromne zasoby pracy, i zarazem niedostateczny popyt na nową produkcję. Zmienia to proporcje niemal w każdym obszarze, w którym funkcjonuje jednostka, zwłaszcza na rynku pracy.

Polska, tak jak i wiele innych krajów, musi dostosowywać się do wymogów, jakie stawia sytuacja na świecie. Najpierw musi dobrze zrozumieć labirynty gospodarki globalnej, europejskiej oraz dzisiejsze czynniki rozwojowe (na przykład zarządzanie publiczne, profil edukacji czy konsekwencje trendów demograficznych). Polscy partnerzy społeczni mają już doświadczenia uczestnictwa w dużych przedsięwzięciach, których celem było ustanowienie porozumień społecznych wokół kluczowych czynników rozwojowych. Warto wyciągać z nich wnioski, aby w przyszłości lepiej konstruować warunki dla efektywnych negocjacji. Trzeba upewnić się, że wszyscy partnerzy dysponują porównywalną wiedzą i dobrze rozumieją warunki, w których ma nastąpić próba zawarcia porozumienia, oraz znają uwarunkowania sytuacji ekonomicznej i społecznej.

Polskie doświadczenia negocjowania dużych porozumień obejmują pakt o przedsiębiorstwie państwowym z 1993 roku, który został podpisany przez ówczesnych partnerów. Kolejne próby w 2000 roku, 2003 i w 2006 roku były nieudane. Przedsięwzięcia te, niezależnie od stopnia ich powodzenia, można jednak uznać za przydatne, ponieważ w trakcie negocjacji i debat strony zdobyły ważną wiedzę. Społeczeństwo przy okazji zyskiwało szansę zapoznania się z zagadnieniami kluczowymi w owym czasie dla rozwoju kraju. W każdym wypadku tworzone plany wspólnej pracy merytorycznej, odbywano debaty, negocjacje, próbowano osiągnąć konsensus. Szczegółowych badań wymagałoby ustalenie, jakie czynniki przesądzały o powodzeniu, a jakie o niepowodzeniach.

Z pewnością godny wzmianki jest pakt z 1993 roku o przedsiębiorstwie państwowym. Niewątpliwie wymagał on znacznej wiedzy, aby w trakcie pierwszych lat trwania niezwykle skomplikowanej transformacji systemowej skonstruować jego ramy. Dzięki jego zawarciu można było kontynuować transformację, wobec której narastał opór społeczny. Dziś można jednak stawiać pytania, czy optymalnie sfor-

²³ A. Merkel, Nie jest możliwe budowanie jedności Europy w opozycji do USA, *Międzynarodowy Przegląd Polityczny* 2/2002.

mułowano agendę tych negocjacji, czy uruchomiono odpowiednio duże zasoby wiedzy eksperckiej, aby wypracować wszechstronne rozwiązania adekwatne dla tamtejszej sytuacji. Ówczesny pakt nie przyniósł próby przededefiniowania założeń tkwiących u podstaw realizowanego modelu przemian. W jego ramach zaproponowano pewne korzyści dla załóg przedsiębiorstw. W zamian rząd otrzymał przyzwolenie na dalsze zmiany (głównie przekształcenia własnościowe). Pakt nie wzbogacił ówczesnej transformacji o nowe elementy w najważniejszych w tamtym czasie politykach społecznych. Późniejsze olbrzymie bezrobocie, będące wynikiem przyjęcia neoliberalnego modelu transformacji, wskazuje raczej na to, że pakt nie był wynikiem adekwatnego odczytania ówczesnych zagrożeń i szans rozwojowych.

Sama tematyka paktu wskazuje, że ówczesnych wyzwań wbudowane były istotne ograniczenia w podejściu do tworzenia polityk społeczno-gospodarczych. Nie kreowano aktywnych projektów dynamizowania gospodarki przez projektowanie sektorowych pomysłów. Wybrano metodę, według której istotne były niemal wyłącznie kwestie własnościowe (prywatyzacja) i ewentualnie problemy dystrybucji korzyści z prywatyzacji między określone grupy zawodowe albo pracowników zatrudnionych w firmach zagrożonych upadłością (dlatego powołano Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych). Nie dostrzegano problemów strukturalnych, w tym zagadnień związanych z funkcjonowaniem branż w nowych warunkach własnościowych. Istniała wówczas olbrzymia wiara w to, że uzyska się wysoką racjonalność ekonomiczną w wyniku samego przeprowadzenia prywatyzacji. Tymczasem nie dostrzeżono spraw związanych z rozwojem albo chociaż z zachowaniem zaplecza badawczo-rozwojowego w prywatyzowanych zakładach. Odpowiedniego zainteresowania nie zyskała także kwestia zarządzania kwalifikacjami pracowniczymi w nowych warunkach. Podobnych istotnych problemów, które nie zostały rozważone jest wiele. W tym sensie pakt nie zawierał pełnego katalogu zagadnień, które byłyby odpowiedzią na ówczesne wyzwania.

Według oceny Juliusza Gardawskiego pakt był typową umową zakładającą wymianę pewnych korzyści: „(...) państwo oferowało (...) pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw swego rodzaju bonus w postaci wysokich udziałów w majątku ich przedsiębiorstw. W pakcie były także zapisy o wprowadzeniu funkcji dyrektora pracowniczego, na wzór niemiecki, oraz powołania trójstronnej rady, która będzie monitorowała realizację paktu i będzie pełniła rolę forum dialogu społecznego. Pierwszy zapis pozostał niezrealizowany, drugi doczekał się realizacji po roku (rozporządzenie Rady Ministrów z 1994 roku) w wyniku nacisku związków zawodowych, zwłaszcza Solidarności. Od tego czasu można mówić o istnieniu zinstytucjonalizowanego w naszym kraju dialogu społecznego na poziomie narodowym”²⁴.

²⁴ J. Gardawski, Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych, Dialog. Pismo Dialogu Społecznego, 1/2006, s. 26.

W kolejnych próbach zawarcia szerokich porozumień społecznych tylko sporadycznie dochodziło do fazy dyskusji merytorycznych. Okazało się, że dla tak zaawansowanych przedsięwzięć brakuje infrastruktury w postaci zaplecza eksperckiego, ale także zaufania. Nie mniej po stronie rządów wykonany został pewien wysiłek ekspercki. Czynnikiem mobilizującym do propozycji zawarcia paktu w 2003 roku było wysokie bezrobocie i wiele trudnych decyzji do podjęcia w zakresie finansów publicznych. W 2003 roku ówczesny wicepremier Jerzy Hausner wyszedł z propozycją „Paktu dla pracy i rozwoju”. Członkowie prezydium trójstronnej komisji 15 lutego 2003 roku podpisali założenia programowo-organizacyjne paktu. Stwierdzili w nich, że jest on potrzebny, ponieważ mamy stagnację gospodarczą, wysokie bezrobocie, zaostrożają się niepokoje społeczne związane z restrukturyzacją branż, wielkich przedsiębiorstw oraz ze strukturalnym dostosowywaniem polskiej gospodarki do wymogów międzynarodowej konkurencji. W obliczu powyższych zjawisk radykalizują się nastroje społeczne. – Alternatywą dla dialogu jest ulica – stwierdził Jerzy Hausner.

Znaczny wysiłek ekspercki został włożony w sformułowanie założeń do paktu. Powstał jego plan, który, generalnie rzecz biorąc, odpowiadał wyzwaniom tamtego czasu. Trafnie określono, że ówczesna gospodarka wymaga podnoszenia konkurencyjności, podobnie jak krajowe przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie. Aby osiągnąć ten cel pakt określił bardzo szeroki zakres tematów negocjacyjnych, takich jak: naprawa i decentralizacja finansów publicznych (w tym wyeliminowanie zbędnych i nieefektywnych struktur administracyjnych); zwiększenie swobody firm, tworzenie nowych miejsc pracy; urynkowanie części usług publicznych na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, prywatyzacja, obniżanie obciążeń podatkowych, metody postępowania ze schyłkowymi i deficytowymi sektorami gospodarki; prawo pracy, polityka płac, aktywizacja osób bezrobotnych, utworzenie funduszu szkoleniowego w przedsiębiorstwach itp.

Agendę sformułowano niezwykle szeroko i przez to niezwykle ambitnie. Odzwierciedla ona niemal cały zakres działania rządu. Zwrócono uwagę na kwestie rzeczywiście niezwykle ważne dla gospodarki, jak – pomijając już finanse publiczne, które są stałym elementem wszelkich prób reformatorskich – dokształcanie zawodowe w przedsiębiorstwach, aktywizacja bezrobotnych czy problematyka schyłkowych sektorów. Formułując taki program, na powodzenie można liczyć tylko wówczas, gdy strony mają w pełni profesjonalne zaplecze eksperckie i gdy obdarzają się całkowitym zaufaniem. Ale tak nie było. Mało tego, powyższa agenda wywołała niepokój części przedstawicieli związków zawodowych, którzy uznali, że rząd preferuje interesy pracodawców. Jednak w maju 2003 roku udało się przekształcić pomysł paktu w ideę porozumienia. Rozpoczęto negocjacje, które nie doprowadziły do uzyskania wspólnego stanowiska rządu z partnerami społecznymi, ale stronom udało się pod koniec 2003 roku uzgodnić stanowisko w sprawie niektórych projektów ustaw.

Kolejną próbę zawarcia paktu podjął następny rząd w 2006 i 2007 roku. Zaproponował go partnerom społecznym pod hasłem „Gospodarka – praca – rodzina – dialog”. Partnerzy uzgodnili założenia do paktu. Rząd powołał specjalny zespół, który wypracowywał propozycje programowe. Dotyczyły one tworzenia nowych miejsc pracy, polityki zatrudnienia i instytucji rynku pracy, warunków rozwoju społeczno-gospodarczego i przedsiębiorczości, zabezpieczenia społecznego, polityki rodzinnej, ochrony zdrowia, dialogu, partnerstwa społecznego oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Nie doszło jednak do sprecyzowania propozycji rozwiązań w zakresie powyższych polityk publicznych. Postęp utrudniały liczne zmiany personalne w rządzie, który był bardzo niestabilny, a także napięte stosunki między koalicjantami tego rządu. Ostatecznie 7 września 2007 roku doszło do samorozwiązania parlamentu. Projekt paktu wydaje się adekwatny do ówczesnych wyzwań, ale w tym wypadku także nie przedstawiono precyzyjnych tematów, wokół których mogłyby toczyć się negocjacje.

W Polsce dochodziło do wielu prób zawarcia porozumień różnej rangi. Ciekawą inicjatywą był również Okrągły Stół Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej (OSDSIE), który został zainaugurowany w sierpniu 2003 roku, a więc na niespełna rok przed wstąpieniem do UE. Zyskał on charakter dialogu dwustronnego, jako forma debaty, która miała wspomóc przybliżenie polskim partnerom problemów związanych z integracją europejską. W jego ramach dyskutowano między innymi nad zagadnieniem telepracy, co przyczyniło się później do uchwalenie pierwszych regulacji w tym zakresie. Partnerzy społeczni 10 października 2003 roku przyjęli stanowisko w sprawie wdrożenia europejskiego porozumienia ramowego dotyczącego telepracy.

Jak wynika z powyższych rozważań, w Polsce z trudnością udaje się realizować tak duże przedsięwzięcia eksperckie, jak pakt społeczny czy w ogóle przedsięwzięcia wymagające długotrwałych negocjacji. Z większym powodzeniem toczy się dialog konsultacyjny. Przyjmuje on postać konsultowania projektów aktów prawnych. Dzieje się to niejednokrotnie wtedy, kiedy dochodzi do ważnych zmian w profilu polityk publicznych. Również w trójstronnej komisji²⁵ toczy się taki dialog. Poszczególne rządy prezentowały w niej zasadnicze dokumenty programowe dla wielu swoich głównych polityk. Na przykład rząd, który objął władzę w 2001 roku, przedstawił swój główny program gospodarczy, a następnie najważniejsze przedsięwzięcia programowe, jak strategia podatkowa, „Program naprawy finansów Rzeczypospolitej” (Grzegorz Kołodko) czy „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” (Jerzy Hausner). Komisja ustalała program prac nad częścią dokumentów. Także kolejne rządy wiele swoich programów prezentowały w komisji.

²⁵ Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych. Podstawowe Informacje.

Ten model dialogu także przedstawia wielką wartość. Wymaga również znacznego przygotowania eksperckiego, tym bardziej że konsultacje obejmowały najważniejsze przedsięwzięcia programowe kolejnych rządów. Ministrowie przedstawiali swoje programy. Rodziło to dyskusje. Partnerzy społeczni zajmowali stanowisko zwykle wobec tych elementów programów, które dotyczyły „twardych interesów” ich organizacji i bazy członkowskiej. Dla związków zawodowych były to kwestie płacowe, a pracodawców – sprawy podatków czy regulacji, które mogły wiązać się z pewnymi ciężarami finansowymi. Trudno jednak ocenić, w jakiej mierze związki zawodowe i pracodawcy przyczyniali się do pogłębiania zrozumienia prezentowanych projektów działań, na ile byli w stanie wpływać na planowany program działania rządów albo na ile moderowali te przedsięwzięcia z punktu widzenia interesów swojego zaplecza społecznego.

Niemniej sam udział w debacie nad istotnymi kwestiami rozwojowymi ma duży wpływ na działania i postawy partnerów. Niejako wymusza na nich coraz lepsze przygotowanie merytoryczne, chociaż wciąż przed partnerami stoją wielkie wyzwania eksperckie. Istnieje bowiem potrzeba wypracowania wielu kluczowych rozwiązań, na przykład w zakresie kształtowania stosunków pracy²⁶, zwłaszcza w dziedzinie promowania układów zbiorowych pracy. Widoczne jest tu niezrozumienie wagi układów dla kształtowania takich relacji pracy, które przyczynią się do rozwoju gospodarki i każdego pracownika. Można też mieć poważne zastrzeżenia do małego dorobku w zakresie problematyki rynku pracy i form aktywizacji. Partnerzy powinni wносить istotny wkład w kształtowanie polityki wydatków z Funduszu Pracy, choćby dlatego, że są tam pieniądze pochodzące ze składek pracodawców. Innowacyjne polityki rynku pracy byłyby ważnym czynnikiem aktywizacji zwłaszcza grup zagrożonych marginalizacją na rynku pracy z uwagi na nieodpowiednie czy niskie kwalifikacje. W tej dziedzinie rażąco wydaje się brak osiągnięć w zakresie kształcenia ustawicznego i modelowania polskiego systemu *flexicurity*. To są sfery, których zaniedbanie obniża szanse rozwojowe Polski.

Dialog społeczny nowej generacji. Praca nad zapleczem eksperckim dla uczestników dialogu jest swoistym kładzeniem fundamentów pod dialog nowej generacji w Polsce, który stanie się miejscem tworzenia istotnej wiedzy społecznej przyczyniającej się do jego rozwoju. Dialog społeczny nie jest wartością samą w sobie, choć ma znaczny ładunek wartości samej w sobie. Jednak w dzisiejszych realiach jest mechanizmem w znacznym stopniu technokratycznym, służącym osiągnięciu celów ekonomicznych i społecznych, jak stabilność społeczna, pokój, zdolność do nowoczesnego rozwoju, konkurencyjność itp. Jak wcześniej wskazywaliśmy, w dokumentach instytucji unijnych dialog jest silnie powiązany z dążeniem do osiągnięcia ważnych celów, które tkwią u podstaw choćby Strategii lizbońskiej,

²⁶ Zob.: K. Frieske, Instytucje dialogu społecznego w demokratycznym procesie politycznym [w:] *Polityka społeczna. Wybrane problemy*, IPISS, Warszawa 2005, s. 371.

która postawiła przed członkami UE fundamentalne cele rozwojowe²⁷. W jednym z dokumentów Komisji Europejskiej czytamy: „Dialog społeczny jest siłą napędową udanych reform ekonomicznych i społecznych (...) Negocjacje między partnerami społecznymi są najbardziej odpowiednią drogą naprzód w zakresie kwestii odnoszących się do modernizacji i zarządzania zmianą”²⁸.

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) potwierdza, że w UE dialog stał się częścią europejskich dążeń do osiągnięcia konkurencyjności na globalnym rynku²⁹. W wielu krajach członkowskich uznano, że paktowanie zapewni mobilizację społeczną potrzebną do stworzenia nowych zasad, które zapewnią im zachowanie konkurencyjności i w konsekwencji możliwość rozwoju w zmieniających się burzliwie realiach. MOP podkreśla zwłaszcza rolę dialogu społecznego w zarządzaniu rynkami pracy. Na tym obszarze rzeczywiście koncentrowały się wysiłki partnerów społecznych w trakcie paktowania. Wszystkim stronom zależało na dobrej kondycji rynku pracy, zwłaszcza na zachowaniu miejsc pracy. Dlatego podejmowano intensywne działania umożliwiające pracownikom zdobywanie najwyższych kwalifikacji, co zawsze jest drogą do podnoszenia konkurencyjności firm i całej gospodarki narodowej. Procentowało to zwłaszcza w sektorach najbardziej zaawansowanych technologicznie, które są szczególnie ważne dla narodowych gospodarek, ponieważ to one zapewniają najwięcej dochodu i podnoszą szanse rozwojowe kraju.

Powyższe sformułowania nadają dialogowi pewien klimat i kierunek. Jest on bowiem mocno osadzony w zmianach, jakie „w XX wieku, a szczególnie w jego drugiej połowie, zachodzą w organizacji i funkcjonowaniu państwa, gospodarki i społeczeństwa, a więc w modelu ładu społecznego dominującego w krajach zachodnich”³⁰. Dialog jest także sposobem – jak piszą Kazimierz Frieske i Lucyna Machol-Zajda – uspołeczniana mechanizmów podejmowania decyzji w sprawach publicznych, w tym związanych ze współczesnymi wyzwaniami³¹. Trudno nie wyciągać wniosków z tego, że obecny charakter dialogu wymaga podejmowania stałych wysiłków dostosowania jego mechanizmów do celów, jakie zostały mu przypisane w kontekście współczesnych zmian cywilizacyjnych. Z powyższych względów musimy także tak formatować mechanizmy dialogu, aby uzyskać jego wysoką jakość mię-

²⁷ The European social dialogue, a force for innovation and change, Commission of the European Communities, Brussels, 26.6.2002, COM(2002) 341 final, s. 4.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0341en01.pdf.

Więcej na ten temat:

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/socialdialogue.htm>.

²⁸ J.w., s. 16.

²⁹ Ludek Rychly, Marketa Vylitova, National Social Dialogue on Employment Policies in Europe, ILO Geneva 2005, s. 4.

³⁰ Polski talk show: dialog społeczny a integracja europejska. EU-monitoring V, (red. J. Hausner, M. Marody), MSAP, Fundacja im. F. Eberta, Kraków 2001, s. 117.

³¹ K. Frieske i L. Machol-Zajda, Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia [w:] Dialog społeczny. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych, (red. K. Frieske i L. Machol-Zajda, B. Urbaniak, H. Zarychta), IPiSS, Warszawa 1999, s. 9.

dzy innymi w sensie jakości wkładu, jaki jego mechanizmy i różne jego fora wnoszą w proces dostosowania kraju do wymogów rozwojowych oraz w proces przygotowywania kraju do sprostania najważniejszym wyzwaniom. Może to odbywać się poprzez przygotowywanie wkładu do tworzenia profesjonalnych programów i polityk publicznych, czyli wkładu w proces merytorycznego funkcjonowania państwa. Dialog i jego fora powinny przynosić różnorodne propozycje programowe, które ułatwiają dostosowanie państwa do wyzwań naszych czasów³².

Partnerzy mogą wносить bogatą paletę doświadczeń i punktów widzenia, które staną się ważną częścią procesu tworzenia polityk publicznych. A od poziomu profesjonalności tych polityk zależy w dużym stopniu sterowność państwa i jego systemów, rozumiana jako zdolność do tworzenia takich rozwiązań, które zapewniają stabilność i rozwój adekwatny do społecznych oczekiwań. Mechanizmy dialogu powinny wносить także wkład w zwiększenie poziomu sterowności systemu społecznego w Polsce. Opracowanie UNDP z 2002 roku ocenia, że w Polsce istnieje niewielka sterowność. Konsekwencją tego jest to, że wynegocjowanie nawet racjonalnych rozwiązań nie oznacza zdolności do ich wcielenia³³. O niskim poziomie sterowności można mówić w wielu ważnych politykach, jak polityka społeczna (na przykład problem starzejącej się populacji), polityka rynku pracy (problem kształcenia ustawicznego, publicznych służb zatrudnienia, problem niskiej stopy zatrudnienia), polityka wsparcia przedsiębiorczości itp.

Spółeczeństwo powinno jasno widzieć proces udziału partnerów w podnoszeniu dojrzałości polityk publicznych. Jednocześnie rolą partnerów jest komunikowanie treści programowych związanych z tworzeniem polityk publicznych. Obywatele muszą mieć wrażenie, że dialog oznacza środowisko, w którym powstają treści istotne dla dobrego funkcjonowania państwa, i w którym sami zyskują wiedzę. Dialog powinien być zatem elementem uczenia się przez obywateli dzisiejszych problemów i sposobów ich moderowania oraz rozwiązywania. Debata partnerów nie musi kończyć się umowami społecznymi, bo często okazuje się to niemożliwe z wielu powodów, również o bardzo odległej historycznej genealogii, ale może być wkładem w proces zbiorowej edukacji, dzięki publikacjom, debatom i komunikacji ze społeczeństwem za pośrednictwem najróżniejszych form przekazu. W konsekwencji zwiększą się, jak to określił Piotr Sztompka, kompetencje cywilizacyjne społeczeństwa. Wyrażają się one w przyswojeniu sobie przez obywateli pewnego zestawu reguł, norm, wartości i kodów zachowań, które są warunkiem osiągnięcia zdolności danego społeczeństwa do skutecznego budowania nowoczesnej cywilizacji, w tym rozwiniętego systemu demokratycznego³⁴.

³² *Industrial Relations in Europe 2008*, European Commission, Brussels 2008, s. 24.

³³ *Rozwój dialogu społecznego na poziomie regionalnym w Polsce – nowe uregulowania prawne*, Przedstawicielstwo ONZ w Polsce, Warszawa 2002 (raport na podstawie materiałów pokonferencyjnych – 24.04.2002), s. 23.

³⁴ Piotr Sztompka, *Civilisational Competence: a Prerequisite of Post-Communist Transition*, <http://www.ces.uj.edu.pl/european/papers.htm> (z 28.09.2009).

Przykład Irlandii pokazuje, że mechanizmy dialogu społecznego mogą zostać wkomponowane mocno w to, co nazywa się architekturą tworzenia i wykonywania polityk publicznych. Dialog daje szansę wyprowadzenia procesu tworzenia programów/polityk publicznych z ciasnych pokoi polityków czy urzędników i wdrożenia ich w szerszą przestrzeń publiczną. Wartość partnerstwa wydaje się szczególnie cenna z uwagi na to, że w obecnych czasach skuteczne zarządzanie publiczne jest niezwykle wymagającym zadaniem. Rośnie skala trudności wynikających z samej materii zarządzania coraz bardziej skomplikowanymi zagadnieniami, na przykład w zakresie problemów wykluczenia społecznego, edukacji, kształtowania kwalifikacji zawodowych. Obejmuje ono także coraz bardziej skomplikowane zagadnienia regulacyjne w gospodarce, prawie pracy, funkcjonowaniu infrastruktury itp. A zatem bycie skutecznym w zarządzaniu publicznym wymaga coraz głębszej wiedzy i umiejętności. W związku z tym rządy (i samorządy) przestają być jedynym podmiotem w systemie zarządzania państwem. Rządy w krajach najwyżej rozwiniętych tworzą coraz rozleglejsze sieci współpracy z partnerami z różnorodnych środowisk – z organizacjami zawodowymi, a także ze środowiskami uniwersyteckimi, eksperckimi, naukowymi. Współpraca z nimi służy budowaniu zdolności i potencjału do tworzenia i wykonywania adekwatnych polityk publicznych. Obecnie istotna wiedza potrzebna dla sprawnego działania państwa powstaje nie tylko w departamentach rządowych. Większe je zasoby tworzą uniwersytety, prywatne fundacje i instytuty, a nawet organizacje charytatywne. Rządy nie są w stanie w tej dziedzinie z nimi rywalizować. Nawet nie powinny tego robić. Ich zadaniem jest raczej organizowanie sieci współpracy i wymiany zasobów. Uczestnicy dialogu to właśnie istotny, może nawet najistotniejszy, element takich sieci tworzonych dla budowania potencjału na rzecz polityk publicznych.

Dzisiejsze czasy wymagają niezwykle innowacyjnych polityk publicznych i poszczególnych rozwiązań. Zazwyczaj pojęcie innowacji wiąże się ze światem biznesu. Jednak okazuje się, że należy je przenieść do rzeczywistości społecznej, jeżeli chcemy sprostać wyzwaniom obecnych czasów. Na świecie panuje coraz powszechniejsze przekonanie, że tradycyjnymi metodami nie rozwiążemy wielu problemów. Nie znajdziemy również odpowiednich rozwiązań w takich choćby zakresach zagadnień, jak integracja społeczna, dynamiczny rynek pracy, pokojowe rozwiązanie konfliktów, efektywne generowanie energii, nowe metody integracji gospodarczej itp. Zadaniem rządów staje się wypracowanie metod zarządzania wiedzą, a to zakłada współpracę z wieloma partnerami w sposób, który budzi nadzieję na gromadzenie zasobów wiedzy operacyjnej, czyli takiej, którą można zastosować w tworzeniu praktycznych rozwiązań.

Ramy dla rozwoju. Bertie Ahern, premier Irlandii w latach 1997–2008, który znakomicie zapisał się jako promotor dialogu, rozumiał partnerstwo jako proces wspólnego tworzenia ram dla wszechstronnego rozwoju oraz jako sposób na wiarygodne i efektywne analizowanie oraz podejmowanie kluczowych wyzwań społeczno-

-gospodarczych³⁵. Rząd pozostający w izolacji nie jest bowiem w stanie gwarantować, że optymalnie przeprowadzi przekształcenia dostosowujące kraj do wymogów narzuconych przez rewolucję technologiczną czy globalizację. Reformy stąd wynikające wymagają trudnej z natury umiejętności łączenia wiedzy wszystkich partnerów. Dopiero tak zbudowana platforma wiedzy może sprawić, że państwo będzie umiejętnie regulować istotne obszary w gospodarce i mądrze normować życie publiczne.

Irlandzki premier we wstępie do paktu społecznego zawartego w 2006 roku stwierdził wprost, że partnerstwo społeczne pomogło zachować strategiczną koncentrację na ważnych narodowych priorytetach. Pakt przynosi bowiem pogłębione analizy czynników, które mają podstawowe znaczenie dla rozwoju kraju i zachowania jego konkurencyjności w globalnej gospodarce. Konkurencyjność jest tu rozumiana bardzo szeroko. Nie jest to tylko kwestia funkcjonowania samej gospodarki, ale również całego jej otoczenia, a zwłaszcza edukacji, systemu dokształcania, organizacji pomocy społecznej i systemu chroniącego przed marginalizacją społeczną. Mechanizmy dialogu weszły tak głęboko w tkankę życia zbiorowego, że R. O'Donnell, dyrektor Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej, powiedział, że uczestnictwo w nich legitymizuje partnerów społecznych. Oni uprawomocniają się poprzez zdolność do „wywierania wpływu na politykę ogólnokrajową³⁶”.

Irlandzkie praktyki są maksimum tego, co można osiągnąć dzięki partnerstwu. Stanowią przykład olbrzymiego wpływu partnerów dialogu na proces zarządzania publicznego w zakresie, z jednej strony wypracowywania konkurencyjności gospodarczej kraju, a z drugiej – spójności społecznej i wszechstronnego oraz trwałego rozwoju obywateli. W przypadku Polski, pakty społeczne są niezwykle trudnym zadaniem z uwagi na wiele cech naszego życia publicznego (niska doza koncyliacyjności, małe zasoby kapitału społecznego, tradycja głębokich podziałów społecznych itp.). Pokazują to wysiłki kilku naszych rządów. Ale trudności z paktowaniem dotyczą w zasadzie wszystkich krajów, które je podejmowały. W Irlandii również nie wszystkie związki zawodowe je akceptują.

Porażki w paktowaniu nie muszą oznaczać, że dialog traci na znaczeniu. Wiele krajów w ogóle nie podejmuje działań na rzecz zawierania takich scentralizowanych szerokich tematycznie umów społecznych (na przykład Wielka Brytania, Niemcy czy Francja). Rzecz w tym, że poza formułą dialogu scentralizowanego są inne metody jego uprawiania. Mam na myśli dialog konsultacyjny, czyli dialog wokół rozwiązań legislacyjnych zgłaszanych przez rząd (w niektórych krajach jest nawet prawny wymóg konsultacji propozycji legislacyjnych), dialog wokół częściowych rozwiązań w określonych politykach publicznych, a także dwustronny dialog w postaci układów zbiorowych pracy.

³⁵ www.taoiseach.gov.ie.

³⁶ R. O'Donnell, Ścieżka sukcesu i dialogu, „Dialog”, nr 1/2007.

Część II

**System wsparcia eksperckiego
dla uczestników dialogu społecznego
w wybranych krajach Unii Europejskiej**



DANIA

Tomasz Grzegorz Grosse

1. Wprowadzenie

W Danii pod koniec XIX wieku rozwinął się koordynacyjny model stosunków przemysłowych między pracownikami i pracodawcami. Z czasem przekształcił się w rozległy system mechanizmów dialogu, które działają w większości sfer życia publicznego. System dialogu społecznego jako całość cechuje silna autonomia partnerów społecznych wobec wpływu państwa oraz oparcie układów zbiorowych przede wszystkim na relacjach dwustronnych. W duńskim dialogu społecznym dominują dwustronne branżowe negocjacje zbiorowe prowadzone najczęściej na szczeblu centralnym. Układy zbiorowe zawierają wyłącznie związki zawodowe ze stowarzyszeniami przedsiębiorców, a więc nie mogą być zawierane z pojedynczymi pracodawcami. Rozwiązanie takie wzmacnia znaczenie organizacji społecznych.

Podobnie jak w wielu innych krajach europejskich coraz częściej dochodzi do decentralizacji układów zbiorowych na poziom lokalny (do firm). Literatura przedmiotu wyszczególnia proces *decentralizacji zorganizowanej*³⁷ oraz *niezorganizowanej*. Pierwsza przebiega według wyraźnie nakreślonych ram regulacyjnych, co przejawia się w tym, że część ogólnych ustaleń przyjmuje się na wyższym szczeblu negocjacji, a kwestie szczegółowe deleguje się do instytucji dialogu na niższym poziomie (na przykład w zakładach pracy). Decentralizacja niezorganizowana polega na spontanicznym przejściu na poziom negocjacji w przedsiębiorstwach, bez odpowiedniego ukierunkowania tego procesu przez porozumienia wyższego rzędu zawierane między partnerami społecznymi lub nawet z pominięciem istniejących układów zbiorowych.

W duńskich układach zbiorowych dominują procesy decentralizacji zorganizowanej i hierarchiczny system układów zbiorowych. Najważniejsze znaczenie mają porozumienia ramowe zawierane na szczeblu krajowym przez dwie największe organizacje parasolowe: Duńską Konfederację Związków Zawodowych (*Landsorganisationen i Danmark*, LO) oraz Duńską Konfederację Pracodawców (*Dansk Arbejdsgiverforening*, DA). Określają one podstawowe zasady prowadzenia dialogu dwustronnego, w tym proceduralne i odnoszące się do okresu obowiązywania umów zbiorowych, zakresu tematycznego negocjacji itp. Wspomniane porozumienia są

³⁷ Por. F. Traxler (1995): *Farewell to Labour Market Associations? Organised versus Disorganised Decentralization as a Map for Industrial Relations*, w: C. Crouch, F. Traxler (red.): *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, Aldershot. Szerzej na ten temat: F. Traxler, S. Blaschke, B. Kittel (2001): *National Industrial Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*, Oxford University Press, Oxford - New York.

niekiedy określane konstytucją negocjacji zbiorowych³⁸, gdyż zawierają dużo więcej niż prawo krajowe kierunkowych rozwiązań regulujących późniejsze postępowanie partnerów społecznych. Pierwsze takie porozumienie podpisano w roku 1899 (tak zwany „Kompromis wrześniowy”), w którym między innymi uzgodniono, że pracodawcy mogą swobodnie zarządzać firmą, w tym zatrudniać i zwalniać pracowników, a pracownicy mają prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych i zawierania porozumień z pracodawcami na uzgodniony okres czasu.

Na podstawie porozumień ramowych w poszczególnych sektorach zawierane są układy zbiorowe branżowych związków zawodowych z odpowiednimi organizacjami pracodawców. Obejmują one wiele spraw dotyczących stosunków przemysłowych, między innymi wysokości płac, godzin pracy (w tym elastyczności czasu pracy), warunków przeprowadzania zwolnień, płatności chorobowych i podczas urlopów macierzyńskich (lub ojcowskich), szkoleń zawodowych itp. W wielu krajach przynajmniej niektóre z tych spraw są objęte regulacjami ustawowymi. Coraz częściej negocjacje dotyczą również kwestii emerytalnych, w tym także programów umożliwiających wcześniejsze przejście na emeryturę. Przykładowo w 2007 roku podpisano szereg trzyletnich porozumień sektorowych obejmujących w sumie ponad 600 tys. pracowników. Ustalały one między innymi kwestie podwyżki pensji i dotyczyły powołania nowego funduszu szkoleniowego. Wprowadzały możliwość dokonania samodzielnego wyboru przez pracownika, czy część swoich comiesięcznych wpłat (7,5 procent pensji) wykorzysta na szkolenia, na przyszłą emeryturę, na zwiększenie płatnego urlopu czy na dodatek do pensji³⁹.

Organizacje parasolowe najczęściej koordynują przebieg tych negocjacji, doradzają w zakresie głównych postulatów merytorycznych, a niekiedy nawet taktyki prowadzenia rozmów. Same nie uczestniczą w rokowaniach. Pomagają również rozstrzygnąć, które ze stowarzyszonych z nimi organizacji branżowych są najbardziej odpowiednie do podjęcia negocjacji w danym sektorze. Ponadto porozumienia mogą być zawierane na poziomie lokalnym, a więc w poszczególnych firmach. Zasadniczo mają one uzupełnić układy sektorowe. Przykładowo, o ile umowy sektorowe mogą określać minimalną wysokość pensji (prawo krajowe tego nie reguluje), to na szczeblu przedsiębiorstw ustala się dla poszczególnych grup pracowników wysokość pensji, ale nie mniejszych niż płaca minimalna wskazana w porozumieniu sektorowym.

Układy zbiorowe są prawnie obowiązujące, co oznacza, że każde porozumienie zawarte na poziomie firmy lub indywidualny kontrakt z pracownikiem musi być zgodny z układem sektorowym. W przeciwnym razie jest z mocy prawa nieważny. Porozumienia zawiera się na konkretny okres czasu (ostatnio najczęściej na trzy

³⁸ Por. R. Nielsen: *National Report: Denmark: The evolving structure of Collective Bargaining In Europe 1990-2004*, University of Florence, Florence 2004, s. 24.

³⁹ *Denmark: Industrial relations development in Europe 2007*, (EIROOnline) 2008, <http://www.eurofound.europa.eu>, 05.05.2009.



lata) i wiążą one członków organizacji je podpisujących. W praktyce dotyczą wszystkich pracowników firm, które są stowarzyszone w danej organizacji biznesu (bez względu na to, czy są oni zrzeszeni w związkach). Wysoki poziom uzwiązkowienia w Danii powoduje, że pracodawcom rzadko kiedy udaje się uniknąć podejmowania negocjacji zbiorowych. Najczęściej takie praktyki stosują inwestorzy zagraniczni, firmy z dużym udziałem inwestorów instytucjonalnych oraz małe i średnie przedsiębiorstwa. Podobnie dzieje się w Niemczech, choć na znacznie większą skalę⁴⁰.

Porozumienia nie mogą być automatycznie rozszerzone na przedsiębiorstwa, które nie są członkiem organizacji sygnującej dany układ zbiorowy, choć niezrzeszeni pracodawcy mają prawo dobrowolnie przyłączyć się do istniejącego porozumienia. Takie rozwiązanie może systemowo osłabiać organizacje pracodawców (pozwala na korzystanie z porozumień społecznych bez potrzeby opłacania składek członkowskich⁴¹). W razie kłopotów z terminowym podpisaniem porozumienia zostaje powołany specjalny koncyliator, który pomaga rozstrzygnąć wątpliwości i spory. Powołuje go rząd z grona arbitrów wskazanych przez partnerów społecznych. Jeśli procedura rozjemcza nie przynosi rezultatu – związki mają prawo ogłosić akcję protestacyjną, a pracodawcy lokaut. W sytuacji przedłużającego się i ostrego konfliktu najczęściej interweniuje rząd (tak było ostatnio w 2008 roku).

W Danii partnerzy społeczni nie tylko są źródłem unormowania stosunków przemysłowych (prawo krajowe określa ten obszar jedynie w ogólnym i niewielkim zakresie), ale również występują w roli rozjemców, sędziów oraz oskarżycieli w sytuacjach konfliktowych⁴². Jeśli któraś ze stron złamie układ zbiorowy lub konieczna staje się jego interpretacja, sprawą zajmują się sądy pracy. Są one wyłaniane z mających odpowiednie kompetencje przedstawicieli delegowanych przez partnerów społecznych. Z tego grona wybierani są również rozjemcy w postępowaniach arbitrażowych. W razie złamania układu zbiorowego sądy pracy mogą zasądzić karę finansową (średnio ok. 500 tys. DKK, choć największa wyniosła 20 mln DKK)⁴³. Są to dość dotkliwe sankcje, które powodują, że obie strony skwapliwie wywiązują się z zobowiązań. Silna egzekucja sądowa układów zbiorowych wzmacnia system dialogu społecznego, a zwłaszcza chroni stronę słabszą, czyli pracowników. Ponadto jedynie organizacje społeczne mają prawo wnosić skargę do sądów pracy (nie ma możliwości indywidualnego przedkładania sprawy bezpośrednio przez pracownika,

⁴⁰ Por. 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, nr 2, s. 165-188; K. Williams, M. Geppert: *The German model of employee relations on trial: negotiated and unilaterally imposed change in multi-national companies*, *Industrial Relations Journal*, 2006, vol. 37, nr 1, s. 48-63.

⁴¹ Jest to określane w literaturze społecznej jako mechanizm „jeźdźca na gapę” (*free rider*). Szerzej: R. Cornes, T. Sandler: *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, New York 1986, Cambridge University Press; M. Olson: *The Logic of Collective Action*, Cambridge 1965, MA: Harvard University Press.

⁴² R. Nielsen (2004), s. 5.

⁴³ Zob. strona duńskiego Sądu Pracy, <http://www.arbejdsretten.dk>, 5.05.2009.

choć może ona dotyczyć na przykład złamania układu zbiorowego wobec tylko tej jednej osoby). Mogą również występować do zwykłych sądów, które są kompetentne w sprawach indywidualnego prawa pracy⁴⁴. Uprawnienia takie znacząco wzmacniają siłę organizacji społecznych, zwłaszcza związków zawodowych, które pełnią funkcję podobną do pełnomocnika (adwokata) z urzędu. Wyjaśniają również fenomen wysokiego uzwiązkowienia w Danii (sięgającego 80 procent⁴⁵). Pracownicy zapisują się do związku, bo w razie konieczności będzie on reprezentował ich interesy przed sądami.

Układami zbiorowymi objętych jest blisko 100 procent pracowników sektora publicznego i około 70 procent firm prywatnych, co daje średnią około 80 procent dla tego kraju⁴⁶. To jeden z najwyższych wskaźników w Unii Europejskiej. Dla porównania w Polsce wynosi on 40 procent⁴⁷. Badania Komisji Europejskiej wskazują⁴⁸, że wynika on z koncentracji negocjacji zbiorowych na szczeblu krajowym (choć w podziale na poszczególne sektory).

W Danii istnieje silna reprezentacja związkowa na poziomie przedsiębiorstw. Co jednak ważniejsze, nie ma (wzorem niemieckim) podwójnego systemu reprezentacji pracowników, tj. przez związki w negocjacjach zbiorowych i rady pracownicze (niekoniecznie skupiające związkowców). System reprezentacji związkowej i pracowniczej na szczeblu lokalnym jest jednolity. Według raportu Komisji Europejskiej⁴⁹ takie rozwiązanie wzmacnia związki zawodowe. Dodatkowym czynnikiem jest silna pozycja i duża aktywność mężów zaufania (*shop stewards*), tj. przedstawiciele związków zawodowych w zakładach pracy⁵⁰. Według danych największej centrali związkowej (LO) tylko z ramienia tej organizacji działa ich w całym kraju około 50 tysięcy⁵¹.

Duńskie rady zakładowe (określane także jako komitety kooperacyjne) są miejscem spotkania związkowców z przedstawicielami zarządu, a obie strony mają równą liczbę delegatów. Powołanie i określenie ich kompetencji odbywa się na podstawie porozumienia ramowego między głównymi krajowymi organizacjami społecznymi, a więc nie przez ustawodawstwo krajowe. W ten sposób uzgodniono, że prawo do powołania omawianych instytucji mają zakłady pracy zatrudniające więcej niż 35 pracowników. Liczba członków w radzie wzrasta wraz z liczbą zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie. Rady mają charakter konsultacyjny i informacyjny, a także – w razie potrzeby – zajmują się uszczegóławianiem układów

⁴⁴ R. Nielsen (2004), s. 10.

⁴⁵ *Industrial Relations in Europe 2006*, European Commission, Brussels 2006, s. 23.

⁴⁶ Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, European Commission, Brussels 2008, s. 78.

⁴⁷ Dane pochodzą z *Industrial Relations 2008*. Dane o Polsce pochodzące z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej podają znacznie mniejszy zasięg układów zbiorowych pracy.

⁴⁸ *Industrial Relations in Europe 2008*, European Commission, Brussels 2008, s. 78-79.

⁴⁹ *Industrial Relations in Europe 2006*, s. 73.

⁵⁰ Tamże, s. 75; por. *The shop steward of the future – LO conducts major survey*, (EIROnline) 1998, <http://www.eurofound.europa.eu>, 05.05.2009.

⁵¹ *LO: The Danish Confederation of Trade Unions*, Copenhagen 2008, s. 17.



zbiorowych zawieranych na szczeblu krajowym. Nie dysponują uprawnieniami do wetowania decyzji władz przedsiębiorstwa. Powinny spotykać się przynajmniej sześć razy w roku. Szacuje się, że przynajmniej 70 procent duńskich przedsiębiorstw ma rady zakładowe⁵² (dla porównania w Niemczech tylko około 13 procent⁵³).

Duńskie prawo przewiduje powołanie delegacji pracowników do rad dyrektorów, które w przedsiębiorstwach powyżej 50 zatrudnionych pełnią funkcje rad nadzorczych. Pracownicy mogą mieć przynajmniej dwóch przedstawicieli (maksymalnie do jednej trzeciej składu rady)⁵⁴. Delegatami pracowników w omawianej instytucji są członkowie związków zawodowych, co dodatkowo wzmacnia jednolity charakter reprezentacji pracowniczej w zakładach pracy.

2. System wsparcia dla partnerów dialogu

Partnerzy społeczni nie korzystają z bezpośrednich dotacji z budżetu państwa. Za wyjątek można uznać istnienie zwolnień podatkowych od składek członkowskich płaconych związkom zawodowym i organizacjom pracodawców⁵⁵. Partnerzy utrzymują własne zaplecze eksperckie w swoich strukturach.

Organizacje partnerów czerpią dochody głównie ze składek członkowskich. Obliczane są one jako procent miesięcznych dochodów uzyskiwanych przez pracowników lub przez poszczególne firmy. Na przykład dochody Duńskiej Konfederacji Pracodawców (DA) zostały skalkulowane na poziomie 0,25 procenta sumy zarobków wszystkich pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach i płacących składki⁵⁶. Roczny budżet tej konfederacji wynosi około 20 mln euro, a oszczędności kapitałowe przekraczają 230 mln euro⁵⁷. Składki przekazują stowarzyszone z DA organizacje pracodawców. Stowarzyszenia mają dodatkowe dochody, ponieważ oferują część usług na zasadach rynkowych (na przykład usługi szkoleniowe, publikacje lub udostępnianie sal konferencyjnych).

Największe duńskie organizacje społeczne są bardzo dobrze wyposażone w środki finansowe, bardzo dobrą infrastrukturę materialną i doświadczone zasoby ludzkie. Wynika to z tradycji dialogu społecznego w tym kraju oraz z wysokich

⁵² *Denmark: Collective Bargaining*, National Industrial Relations 2007, www.worker-participation.eu, 15.04.2009.

⁵³ Por. *Por. Key Data Germany 2006*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.bmas.bund.de>, 10.04.2009, s. 3.

⁵⁴ G. Jackson: *Employee Representation in the Board Compared: A Fuzzy Sets Analysis of Corporate Governance, Unionism and Political Institutions*, *Industrielle Beziehungen*, (2005, vol. 12, nr 3, s. 252-278.

⁵⁵ Wywiady przeprowadzone z Jørgen'em Rønne'em z Duńskiej Konfederacji Pracodawców (*Dansk Arbejdsgiverforening*, DA) oraz z Mogens'em Frederiksen'em z Duńskiej Konfederacji Związków Zawodowych (*Landsorganisationen i Danmark*, LO).

⁵⁶ Por. C. Jørgensen (2004), s. 19.

⁵⁷ Wywiad przeprowadzony z Jørgen'em Rønne'em z Duńskiej Konfederacji Pracodawców (*Dansk Arbejdsgiverforening*, DA).

wskaźników członkostwa w organizacjach społecznych, a także z szerokiego zakresu obowiązywania układów zbiorowych w gospodarce.

Partnerzy społeczni są wspierani pośrednio również w ten sposób, że są włączani do prac wielu instytucji publicznych zarządzających istotnymi elementami państwa. Poprawia to skuteczność tych organizacji w dialogu społecznym. Związki zawodowe i organizacje pracodawców zostały włączone na przykład w reformowanie systemu emerytalnego. Współzarządzają funduszami emerytalnymi⁵⁸. Związki w poważnym stopniu uczestniczą w zarządzaniu programami wsparcia dla bezrobotnych, a partnerzy społeczni ustalają wiele decyzji dotyczących zakresu i sposobów organizacji tej formy pomocy społecznej. Równie znaczący jest udział organizacji społecznych w działaniach szkoleniowych. Szersze włączenie partnerów społecznych do polityki państwa miało również poważne konsekwencje instytucjonalne. Zwiększyła się liczba instytucji trójstronnych działających nie tylko na szczeblu centralnym, ale również regionalnym i lokalnym.

Organizacje zawodowe zostały włączone do zarządzania programami emerytalnymi poprzez między innymi włączenie⁵⁹ do rad nadzorczych funduszy emerytalnych przedstawicieli pracowników i pracodawców (najczęściej w równych proporcjach)⁶⁰. Ponadto partnerzy społeczni uczestniczą w pracach instytucji trójstronnych nadzorujących działanie administracji lub koordynujących funkcjonowanie całego systemu emerytalnego lub systemu zabezpieczenia społecznego. Należy jednak również odnotować, że w ostatnich latach rząd duński starał się zwiększyć rolę prywatnych funduszy emerytalnych (działających w pełni na zasadach rynkowych) oraz dążył do osłabienia roli partnerów społecznych w odniesieniu do ubezpieczeń emerytalnych⁶¹. Takie posunięcia działacze uważają za osłabiające potencjał organizacji i instytucji dialogu społecznego w Danii.

⁵⁸ Por. Ch. Trampusch (2007): *Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment*, *Journal of Social Policy*, vol. 36, nr 2, s. 197-215.

⁵⁹ W Danii funkcjonują trzy filary funduszy emerytalnych: (I) państwowe, (II) pracownicze (zarządzane i finansowane przez partnerów społecznych) oraz (III) indywidualne (ubezpieczenia osób prywatnych w instytucjach finansowych). Największe znaczenie systemowe mają ubezpieczenia realizowane w ramach dialogu społecznego (II filar). Zostały ustanowione w roku 1991 i obejmują blisko 90 proc. wszystkich zatrudnionych. Wysokość składki jest ustalana w ramach układów zbiorowych. Wynosi przeciętnie 10 proc. pensji. Jest ona płacona w 1/3 przez pracownika i w 2/3 przez pracodawcę⁵⁹. Wszystkie składki są zwolnione z podatków. Fundusze pracownicze mogą być dofinansowane z budżetu państwa, jeśli obejmują dodatkowe usługi, np. wypłaty świadczeń dla osób, które uzyskały prawo do wcześniejszych emerytur (w roku 1999 tego typu wypłaty obejmowały około 150 tys. osób⁵⁹). Omawiane ubezpieczenia są dobrowolne, choć z chwilą podpisania układu zbiorowego obligują wszystkich członków organizacji społecznych. Nie ma jednego dla wszystkich organizacji funduszu emerytalnego. Fundusze były sukcesywnie powoływane przez kolejne układy zbiorowe, najczęściej przy dużych organizacjach przedsiębiorców lub większych firmach.

⁶⁰ *Financial Participation of Workers in CEE, Reference Book*, Association of Employers of Slovenia ZDS, Ljubljana, s. 29.

⁶¹ *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 57-58.



Na podobnej zasadzie działają fundusze ubezpieczeń w razie bezrobocia. Partnerzy społeczni powołują te instytucje, określają zasady ich współfinansowania oraz zasiadają w ich radach nadzorczych. Uczestniczą w zbieraniu i przekazywaniu składek oraz ich wypłacie dla bezrobotnych. Składki są zwolnione z podatków, a fundusze mogą być w części dofinansowane z budżetu państwa. Tak się dzieje zwłaszcza wtedy, kiedy ubezpieczenie nie pokrywa określonego przez prawo minimalnego poziomu świadczeń, albo wówczas, kiedy wypłaty dla bezrobotnych są powiązane z działaniami szkoleniowymi lub z innymi formami aktywizacji zawodowej. System omawianych ubezpieczeń jest dobrowolny, choć w razie podpisania układu zbiorowego prawnie wiąże członków organizacji. W 2003 roku około 76 procent duńskich pracowników obejmowały tego typu ubezpieczenia⁶².

Partnerzy społeczni uczestniczą także w instytucjach trójstronnych wypracowujących zasady obowiązujące w systemie pomocy dla bezrobotnych (w dość dużym stopniu reguluje go prawo krajowe). Biorą udział również w pracach instytucji nadzorujących funkcjonowanie administracji publicznej pomagającej bezrobotnym nieobjętym ubezpieczeniami pracowniczymi (realizowanymi przez partnerów społecznych). Wielu ekspertów podkreśla⁶³, że silne zaangażowanie organizacji społecznych (zwłaszcza związków zawodowych) w usługi świadczone dla bezrobotnych zwiększa liczbę członków tych organizacji.

Kolejnym obszarem bliskiej współpracy administracji publicznej z organizacjami partnerskimi są przedsięwzięcia szkoleniowe⁶⁴. Partnerzy społeczni systematycznie uczestniczą w pracach powołanej przez rząd w 2001 roku Instytucji Finansowania Edukacji i Szkoleń na Rynku Pracy (*Arbejdsmarkedets Uddannelses Finansiering*, AUF), która w 2003 roku dysponowała ponad 2,3 mld DKK⁶⁵. Większość pieniędzy pochodzi z budżetu, ale także z Europejskiego Funduszu Społecznego⁶⁶. Instytucja działa między innymi na podstawie dwustronnych porozumień pracodawców ze związkami zawodowymi, którzy powołali trzy typy funduszy. Są one finansowane przez składki pracodawców, przeliczane według wysokości pensji pracowników objętych danym układem zbiorowym. Składki podlegają ulgom podatkowym.

Pierwszy fundusz ma identyfikować potrzeby szkoleniowe i prowadzić badania w tym zakresie. Prowadzi projekty pilotażowe lub inne działania innowa-

⁶² M. Schaapman, R. van het Kaar: *Social partners and social security systems*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2007, s. 7.

⁶³ Por. P. H. Kristensen (2006), C. J. Martin (2006), M. Schaapman, R. van het Kaar (2007), s. 19.

⁶⁴ Szerzej: *National Initiatives Concerning Human Resources Development by Social Partners – Denmark*, International Labour Organization, <http://www.ilo.org>, 10.04.2009.

⁶⁵ Por. *Implementing Lifelong Learning Strategies in Europe: Progress report on the follow-up to the 2002 Council resolution, Reply to the Commission questionnaire: DENMARK*, European Commission, Brussels, December 2003, s. 11.

⁶⁶ Ch. Trampusch (2007): *Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment*, s. 210.

cyjne, w tym związane z poszukiwaniem nowych metod i technik szkoleniowych. Drugi typ funduszy wypłaca wynagrodzenia pracownikom uczestniczącym w szkoleniach. Przykładem jest Fundusz Rozwoju Kompetencji Przemysłu, powołany w 2007 roku na podstawie porozumienia Centralnej Organizacji Pracowników Przemysłu (*CO-industri*) z Konfederacją Duńskich Przemysłów (*Dansk Industri, DI*). Umowa przewiduje, że pracodawcy płacą na fundusz szkoleniowy składki tygodniowe, w przeliczeniu na każdego pracownika od 35 (w 2008 roku) do 69 euro (w kolejnych latach)⁶⁷.

Trzecim, najrzadziej dotąd spotykanym typem funduszy zakładanych przez organizacje społeczne, są instytucje finansujące bezpośrednio działania szkoleniowe pracowników⁶⁸. Powstają one w wyniku nalegań rządu, który w ostatnich latach zwracał się do partnerów społecznych, aby w większym stopniu uczestniczyli w dofinansowywaniu tego typu kosztów.

Funduszami szkoleniowymi powoływanymi przez organizacje społeczne zarządzają wspólnie przedstawiciele tych organizacji (najczęściej delegują one równą liczbę osób do zarządów lub rad nadzorczych). W sumie ponad tysiąc układów zbiorowych zawartych od końca lat 70. dotyczyło omawianych funduszy. Największe z nich dysponują wpływami w wysokości kilku milionów euro rocznie⁶⁹. Fundusze szkoleniowe są również ustanawiane w wyniku układów zbiorowych w sektorze publicznym. Ponadto przedstawiciele organizacji społecznych uczestniczą w pracach różnych instytucji współpracujących z rządem w zakresie programów szkoleniowych lub nadzorujących pracę administracji rządowej w tej mierze.

Partnerzy społeczni uczestniczą również w zarządzaniu systemem państwowej opieki społecznej, pełniąc funkcje w funduszach opiekuńczych nad dziećmi⁷⁰. Wykorzystywane są one do finansowania urlopów macierzyńskich oraz zwolnień na opiekę nad dziećmi. Przykładem jest centralny fundusz opiekuńczy ustanowiony w 2004 roku w wyniku dialogu dwustronnego prowadzonego pod auspicjami Duńskiej Konfederacji Związków Zawodowych (LO) oraz Duńskiej Konfederacji Pracodawców (DA). Jest on finansowany ze składek pracowników i pracodawców, które objęte są ulgami podatkowymi. Wpłaty tego funduszu jedynie uzupełniają przekazywane z budżetu państwa świadczenia dla rodziców.

Proces włączania partnerów społecznych do zarządzania niektórymi politykami społecznymi państwa przynosi więc korzyści wszystkim zainteresowanym stronom i jest formą pośredniego wsparcia dialogu społecznego przez państwo. Omawiane działania zwiększyły zakres wzajemnych kontaktów administracji

⁶⁷ *Denmark: Industrial relations development in Europe 2007*, s. 2.

⁶⁸ *Sectoral training funds In Europe*, Cedefop Panorama series, no. 156, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, s. 43.

⁶⁹ *Sectoral training funds In Europe*, s. 45-48.

⁷⁰ Por. *Family-related leave and industrial relations*, (EIROOnline), 2004.
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>, 05-05-2009.



z partnerami społecznymi, jak również rozbudowały wiele instytucji trójstronnych na szczeblu centralnym i lokalnym. Nie ograniczyły one zasadniczo autonomii tych organizacji, a zwłaszcza ich niezależności od instytucji państwowych. Wprawdzie stowarzyszenia biznesu i związki zawodowe korzystają w większym niż wcześniej stopniu z dofinansowania prowadzonych działań z budżetu państwa, ale w dalszym ciągu podstawowym źródłem ich dochodów są składki członkowskie. Jednocześnie wykonywanie nowych usług społecznych pozwoliło na powołanie rozlicznych funduszy będących współwłasnością instytucji korporatystycznych i przez nie zarządzanych. Wzmocniło to ich potencjał organizacyjny i finansowy. Pozwoliło również na zdobycie nowych doświadczeń, w tym także w zakresie powoływania instytucji finansowych zorientowanych na różnorodne formy usług dla członków własnych organizacji. Przyczyniło się to też do zacieśnienia współpracy w ramach instytucji dwustronnych.

Mimo tak silnych powiązań z działaniami państwa partnerzy zabiegają o utrzymanie określonego poziomu niezależności od władz. Dlatego nie ma systemu bezpośredniego wspierania uczestników dialogu. Gwarancją autonomii są przepisy konstytucji o swobodzie stowarzyszania się. Niektóre organizacje pracownicze w ostatnich latach podkreśliły swoją autonomię przez sformułowanie deklaracji apolityczności. Dodatkowo niewielka część ustawodawstwa krajowego reguluje stosunki przemysłowe i warunki na rynku pracy.

Istnieją jednak uwarunkowania ograniczające zakres autonomicznego działania związków zawodowych i organizacji pracodawców. Wraz z przystąpieniem Danii do Wspólnoty Europejskiej (1973 rok) zwiększa się rola prawa unijnego i krajowego w zakresie stosunków przemysłowych. Niekiedy nadwyręża to tradycję dwustronnego dialogu społecznego i osłabia dotychczasową autonomię partnerów społecznych. Prawo unijne odbierane bywa jako naruszanie dotychczasowej autonomii dialogu społecznego wobec władz publicznych i odgórnych działań legislacyjnych⁷¹. Instytucje europejskie nie zgadzają się na wdrażanie przez układy zbiorowe prawa unijnego dotyczącego stosunków przemysłowych i rynku pracy, lecz chcą, aby odbywało się to na drodze wiążących ustaw prawa krajowego. Prowadzi to do stopniowej ekspansji regulacji unijnych w zakresie spraw, które wcześniej w Danii normowały przede wszystkim instytucje dialogu społecznego.

Uwidacznia się tutaj ewidentna sprzeczność między logiką ujednocającego i odgórnego prawa wspólnotowego, a tradycyjnym systemem duńskiego dialogu społecznego, który opiera się na autonomicznej samoregulacji organizacji społecznych. Państwo tworzy jedynie ogólne ramy dla procesów interakcji społecznej i rzadko kiedy interweniuje, najczęściej w sytuacji nabrzmiałego konfliktu. Kolejnym zjawiskiem negatywnie odbieranym zwłaszcza przez związki zawodowe są niektóre rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, broniące swobody prze-

⁷¹ R. Nielsen (2004), s. 30-33.

plywu pracowników na wspólnym rynku kosztem respektowania miejscowych układów zbiorowych. Zdaniem związkowców największej duńskiej konfederacji⁷² może to prowadzić do dumpingu wynagrodzeń wynegocjowanych w instytucjach dialogu społecznego i tym samym podważać sensowność zawierania porozumień pracodawców z pracownikami oraz trwale osłabiać rolę związków zawodowych.

Rolę rządu wobec partnerów społecznych zwiększają także reformy strukturalne podejmowane po wejściu Danii do Wspólnoty Europejskiej. Partnerzy społeczni odgrywali w nich ważną rolę, ale to państwo było kluczową siłą sterującą działaniami mających (1) zwiększyć konkurencyjność krajowej gospodarki, (2) poprawić efektywność i ograniczyć koszty funkcjonowania administracji, w tym (3) zmniejszyć wydatki budżetowe oraz zwiększyć efektywność dotychczasowego modelu opieki społecznej (*welfare state*). W kolejnych latach partnerzy uczestniczyli w działaniach mających między innymi zwiększyć elastyczność na rynku pracy przy pozostawieniu wysokich zabezpieczeń społecznych dla bezrobotnych i prowadzić intensywne działania pozwalające znaleźć nowe zatrudnienie (model *flexicurity*⁷³). Jednym ze sposobów aktywnej polityki zatrudnienia były szkolenia zawodowe, które służyły również podwyższeniu konkurencyjności przedsiębiorstw. Sposobem ograniczenia wydatków publicznych było zmniejszenie kosztów obsługi niektórych programów opieki społecznej, zwłaszcza emerytalnych.

Wyrazem zmniejszania zakresu tradycyjnej autonomii partnerów społecznych wobec rządu jest także monitorowanie przez administrację układów zbiorowych z punktu widzenia zagrożeń inflacyjnych. Rząd podejmuje także miękkie próby wpływania na dialog dwustronny w celu zachowania stabilności makroekonomicznej i niepogarszania konkurencyjności przedsiębiorstw⁷⁴. Dzięki temu możliwe było znaczące zwiększenie zatrudnienia bez wywoływania presji inflacyjnej⁷⁵. Rząd interweniuje w wypadku przedłużających się konfliktów między pracownikami i pracodawcami, które nie zostają rozwiązane przez instytucje rozjemcze działające w ramach dialogu dwustronnego.

Eksperti⁷⁶ zwracają uwagę na to, że reformy strukturalne inicjowane przez rząd otworzyły nowy obszar aktywności dla organizacji społecznych. Okazały się szczególnie korzystne dla związków zawodowych, które obok tradycyjnej roli

⁷² *Union bosses fear for Danish model*, <http://www.lo.dk>, 10.05.2009. Chodzi o interpretację orzeczenia ETS w sprawie Dirk Ruffert v. Land Niedersachsen, Case C-346/06. ECJ.

⁷³ P.K. Madsen (2006): *How Can It Possibly Fly? The Paradox of Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State*, w: J.L. Campbell, J.A. Hall, O.K. Pedersen (red.): *The Danish Experience, National Identity and the Varieties of Capitalism*, McGill-Queen's University Press, Montreal&Kingston, London. Ithaca, s. 323-355.

⁷⁴ O. K. Pedersen (2006): *Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy*, w: J.L. Campbell, J.A. Hall, O. K. Pedersen (red.), s. 245-270.

⁷⁵ P. K. Madsen (2006): *How Can It Possibly Fly? The Paradox of Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State*, s. 330.

⁷⁶ C. J. Martin (2006): *Corporatism In the Post-Industrial Age: Employers and Social Policy in the Little Land of Denmark*, w: J.L. Campbell, J.A. Hall, O.K. Pedersen (red.), s. 271-294.



w zakresie stosunków przemysłowych, w coraz większym stopniu angażują się w różnorodne działania w sferze polityk społecznych. Wzmacnia to zarówno autorytet tych organizacji, w tym podwyższa liczbę ich członków, jak również pozytywnie wpływa na rozwój dialogu społecznego, bo wiele nowych zadań realizowanych przez organizacje partnerskie przygotowują instytucje dwustronne lub trójstronne. Ponadto fundusze realizujące usługi społeczne są współwłasnością organizacji społecznych, a więc również istotnym czynnikiem poprawy ich statusu materialnego (w tym między innymi zdolności kredytowej).

3. Partnerzy dialogu

Dania jest stosunkowo niewielkim krajem, często prezentowanym w literaturze jako przykład obrania skutecznej strategii małego państwa wobec procesów globalizacji⁷⁷. Rynek pracy obejmuje około 2,9 mln osób (spośród 5,4 mln obywateli). Wśród aktywnych zawodowo (2,7 mln) około 1,9 mln pracuje w sektorze prywatnym, a 800 tys. w publicznym. W Danii, podobnie jak w większości innych krajów europejskich⁷⁸, spada w ostatnich latach poziom uzwiązkowienia mierzony liczbą członków stowarzyszeń pracowniczych w stosunku do ogółu zatrudnionych. Są to jednak zmiany dość niewielkie, a poziom członkostwa w związkach zawodowych pozostaje nadal bardzo wysoki i wynosi 80 procent⁷⁹. Według danych Komisji Europejskiej⁸⁰ do związków należy ponad 2 mln osób, co stanowi 47 procent dorosłej części populacji. Jest to najwyższy poziom notowany w Unii Europejskiej, porównywalny jedynie z innymi krajami skandynawskimi. Według nieco późniejszych danych komisji poziom uzwiązkowienia jest mniejszy i wynosi około 72 proc⁸¹. Dalej jest to więcej niż wynosi członkostwo w organizacjach przedsiębiorców, szacowane na ponad 50 procent⁸². Częściej związkowcami są osoby starsze (powyżej 30 lat), pracownicy zatrudnieni w administracji publicznej oraz w przemyśle. Co ciekawe, w porównaniu z innymi krajami UE – do związków częściej należą kobiety. Wiąże się to zapewne z wieloma formami pomocy kierowanej do żeńskiej części pracowników, między innymi z płatnymi urlopami macierzyńskimi, które współfinansują i którymi częściowo zarządzają organizacje związkowe.

Wśród przyczyn wysokiego poziomu uzwiązkowienia w Danii należy wymienić cztery uwarunkowania strukturalne. Po pierwsze, jest to silne zaangażowanie

⁷⁷ Por. P.J. Katzenstein (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.

⁷⁸ Por. C. Schnabel, J. Wagner (2007): *Union density and determinants of union membership in 18 EU countries: evidence from micro data, 2002/03*, *Industrial Relations Journal*, vol. 38, nr 1, s. 5-32.

⁷⁹ *Industrial Relations in Europe 2006*, s. 23, 25.

⁸⁰ Tamże, s. 24.

⁸¹ *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 74.

⁸² Tamże, s. 37.

organizacji związkowych w różne programy socjalne, poczynając od płatnych urlopów macierzyńskich (i ojcowskich), a na funduszach emerytalnych i szkoleniowych skończywszy⁸³. Zachowanie duńskich związków zawodowych jest zgodne z doświadczeniami innych krajów, w których spadająca liczba członków zachęca organizacje społeczne do podejmowania nowych form aktywności. W Danii zyskało to bardzo rozległy wymiar, między innymi za sprawą różnorodnych reform strukturalnych podejmowanych przez władze publiczne. Po drugie, istnieje jednolity system reprezentacji pracowniczej w układach zbiorowych na szczeblu sektorowym i na poziomie firm. Oznacza to, że związki są faktycznie jedynym przedstawicielem pracowników, choć mogą ich reprezentować w różnych instytucjach. Po trzecie, istnieje hierarchiczny system negocjacji zbiorowych, w ramach którego umowy zawierane w przedsiębiorstwach muszą być zgodne z porozumieniami podejmowanymi na wyższym szczeblu. Po czwarte, system egzekucji układów zbiorowych jest sprawny i dość rygorystyczny. System sądownictwa pracy daje specjalne uprawnienia organizacjom społecznym do reprezentowania swoich członków w sprawach konfliktowych. Dodatkowym czynnikiem siły organizacji związkowych jest to, że ich przedstawiciele w firmach (*shop stewards*) są bardzo aktywni i dobrze przygotowani do pracy.

Największą organizacją pracowników jest Duńska Konfederacja Związków Zawodowych (*Landsorganisationen i Danmark*, LO). Ma długą tradycję, gdyż powstała w 1898 roku. Zrzesza 17 organizacji związkowych i ponad 1,1 mln pracowników (około 40 procent wszystkich zatrudnionych)⁸⁴. W zasadzie LO jedynie koordynuje negocjacje zbiorowe podejmowane przez instytucje sektorowe, choć pomaga również wypracować główne kierunki polityki związkowej w tej dziedzinie. Bardzo silnie angażuje się w reprezentowanie świata pracy w relacjach z administracją publiczną (w instytucjach trójstronnych i w doraźnych pracach konsultacyjnych). Ponadto uczestniczy w wielu przedsięwzięciach na forum międzynarodowym, w tym zwłaszcza w dialogu społecznym prowadzonym w UE. Do największych organizacji stowarzyszonych z LO należą: Związek Pracowników Handlowych i Biurowych w Danii (HK), zrzeszający około 335 tys. członków; Zjednoczona Federacja Duńskich Pracowników (3F), która liczy około 380 tys. członków; Związek „Handel i Praca” (FOA) liczący około 200 tys. pracowników oraz Związek Duńskich Pracowników Sektora Metalowego (140 tys. członków). Organizacje sektorowe zrzeszone w LO reprezentują wszystkie ważniejsze sektory prywatne i publiczne zarówno przemysłowe, usługi, jak również związane z działalnością rolniczą, ogrodniczą i hodowlaną⁸⁵. LO przez wiele dziesięcioleci pozostawała blisko związana z partią socjaldemokratyczną. Według niektórych opinii była to jedna z głównych przyczyn zbudowania silnej

⁸³ Por. Por. C. Schnabel, J. Wagner (2007), s. 29.

⁸⁴ LO: *The Danish Confederation of Trade Unions*, s. 7.

⁸⁵ Informacje zaczerpnięte z oficjalnej strony internetowej LO: www.lo.dk, 10.05.2009.



pozycji instytucjonalnej związków zawodowych w zakładach pracy, w szczególności w radach dyrektorów (nadzorczych)⁸⁶. W 2003 roku związek ogłosił oficjalnie apolityczność i zaprzestał dofinansowania partii lewicowej.

Obok Duńskiej Konfederacji Związków Zawodowych istnieją inne organizacje zrzeszające pracowników. Wśród nich jest Konfederacja Pracowników Otrzymujących Stałą Pensję i Służby Cywilnej (*Funktionærene og Tjenestemændenes Fællesråd*, FTF), licząca około 360 tys. członków i grupująca głównie pracowników sektora publicznego, finansowego oraz usług niemanualnych. Kolejne większe stowarzyszenie to Duńska Konfederacja Profesjonalnych Stowarzyszeń (*Akademikernes Centralorganisation*, AC). Liczy około 200 tys. związkowców. Wymienione instytucje konkurują z organizacjami skupionymi w LO o nowych członków, choć starają się również zawierać porozumienia określające zasady arbitrażu w sprawach konfliktowych, zwłaszcza normować rywalizację o członków. Tego typu porozumienie LO podpisała z FTF w 2006 roku⁸⁷.

Duńska Konfederacja Związków Zawodowych (LO) w ostatnich latach systematycznie traci członków, co wiąże się ze zmniejszającym się znaczeniem tradycyjnych sektorów przemysłowych, dalej odgrywających dość istotną rolę w strukturze tej organizacji. Dlatego działacze podejmują inicjatywy mające zapobiegać omawianemu zjawisku. Oprócz nowego typu aktywności poszerzających zakres usług oferowanych związkowcom duże znaczenie mają fuzje między poszczególnymi organizacjami członkowskimi. Przykładem może być utworzenie w 2004 roku nowego związku zawodowego 3F. Powstał on z połączenia dwóch mniejszych organizacji, w tym wyjątkowego w skali światowej związku zawodowego skupiającego wyłącznie kobiety (Związek Żeńskich Pracowników, KAD)⁸⁸. W przeciwieństwie do tendencji zachodzących w ramach LO pozostałe wymienione wcześniej organizacje parasolowe zwiększają liczbę członków, bo są one nakierowane na obsługiwanie administracji publicznej i sektora usług, a oba te działy zwiększają liczbę pracowników. Ponadto sektor publiczny notuje bardzo wysoki poziom uzwiązkowienia (prawie 100 procent).

Wśród organizacji pracodawców największą jest Duńska Konfederacja Pracodawców (DA), założona w 1896 roku. Skupia ona 12 organizacji branżowych, które reprezentują ponad 28 tys. przedsiębiorców (nieco mniej niż 60 procent wszystkich duńskich firm)⁸⁹ z różnych sektorów wytwórczych, transportu, handlu detalicznego, usług i budownictwa. Od 1989 roku członkami DA mogą być jedynie organizacje biznesu (a przedsiębiorstwa tylko za pośrednictwem którejś z organizacji). Także tutaj obserwujemy wiele fuzji. Warto zwrócić uwagę, że jeszcze w roku 1961 Duńska Konfederacja Pracodawców zrzeszała 255 stowarzyszenia, w 1981 roku – 157, a na

⁸⁶ Por. G. Jackson (2005), s. 272, 275.

⁸⁷ *Denmark: Collective Bargaining*, s. 1.

⁸⁸ *Industrial Relations in Europe 2006*, s. 32.

⁸⁹ Por. oficjalna strona internetowa DA: www.da.dk, 10.05.2009.

początku lat 90. ubiegłego wieku tylko 48⁹⁰. Podstawową funkcją DA jest reprezentowanie członków w kontaktach z administracją publiczną (na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym), przed parlamentem i w instytucjach międzynarodowych. Zawiera ona również porozumienia ramowe z Duńską Konfederacją Związków Zawodowych (LO). Ponadto koordynuje i ukierunkowuje negocjacje sektorowe podejmowane przez stowarzyszone z nią organizacje. Bardzo mocno angażuje się w poprawę kwalifikacji na rynku pracy, między innymi przez programy szkoleń zawodowych. Wiąże się z to chęcią wspierania konkurencyjności przedsiębiorstw skupionych w tej organizacji, a więc również z uatrakcyjnieniem własnych działań. Nie zajmuje się poprawą handlu i warunków eksportowych, pozostawiając te zagadnienia swoim afiliowanym stowarzyszeniom.

Wśród organizacji stowarzyszonych z Duńską Konfederacją Pracodawców (DA) jest Konfederacja Duńskich Przemysłów (*Dansk Industri*, DI). Skupia ona 50 stowarzyszeń handlowych, które reprezentują ponad 6 tys. przedsiębiorstw. Reprezentuje swoich członków w dialogu dwustronnym prowadzonym ze związkami zawodowymi. Oprócz tego specjalizuje się we wspieraniu wymiany handlowej, zwłaszcza pomocy w działalności eksportowej. Przykład tej organizacji ujawnia coraz częstsza praktykę pracodawców, aby uczestniczyć tylko w działaniach handlowych organizacji biznesu, unikając uczestniczenia w układach zbiorowych ze związkami zawodowymi. Jest to forma ograniczania dialogu społecznego, spotykana również w innych krajach kontynentalnej Europy⁹¹. W Danii podważa ona przede wszystkim wiarygodność organizacji pracodawców (przed związkami pracowników), choć w pewnym stopniu osłabia również cały system dialogu społecznego.

Inną organizacją afiliowaną przy Duńskiej Konfederacji Pracodawców (DA) jest Duńska Federacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw (*Håndværksrådet*, HVR). Została założona w 1879 roku. Skupia blisko 40 stowarzyszeń krajowych i około 60 lokalnych, które reprezentują ponad 22 tys. przedsiębiorstw. Niewielka część małych i średnich firm jest bezpośrednio członkami tej organizacji. Zajmuje się ona przede wszystkim zagadnieniami związanymi z poprawą handlu i warunków eksportu dla firm duńskich, działalnością szkoleniową, popularyzowaniem wprowadzania innowacji do przedsiębiorstw i zwiększania współpracy przedsiębiorców. Praktycznie nie uczestniczy w dialogu społecznym ze związkami zawodowymi. Jest za to aktywna w kontaktach z władzami publicznymi i w relacjach międzynarodowych.

Sektor publiczny w Danii jest stosunkowo duży (około 40 procent ogółu zatrudnionych) i bardzo silnie reprezentowany przez organizacje związkowe. Podobnie jak w innych krajach europejskich dzieli się na pracowników zaliczanych do korpusu służby cywilnej i pozostałych zatrudnionych przez władze publiczne. Służba

⁹⁰ C. Jørgensen (2004): *Denmark Small and Medium Sized Enterprises Organizations*, FAOS, Copenhagen, s. 2.

⁹¹ Por. M. Fuchs (2004): *National Report: Germany: The evolving structure of Collective Bargaining In Europe 1990-2004*, University of Florence, Florence, s. 23.



cywilna obejmuje około 35 procent stanowisk w administracji centralnej i tylko 11 procent na szczeblu regionalnym i lokalnym. Ma prawo do swobodnego zrzeszania się, choć nie może podejmować akcji protestacyjnej i ma odgórnie wyznaczone przez rząd tabele wynagrodzeń⁹². Negocjacje zbiorowe są podejmowane na szczeblu centralnym. Dotyczą między innymi wysokości pensji, czasu pracy, urlopów, funkcjonowania rad zakładowych, umocowania przedstawicieli związków zawodowych (*shop stewards*), urlopów macierzyńskich i ojcowskich, rozwoju kompetencji zawodowych (programów szkoleniowych), zakresu płatnej opieki nad dziećmi, programów emerytalnych, ubezpieczeń społecznych, a także przestrzegania równouprawnienia w zakładach pracy itp. Na szczeblu rządowym głównymi stronami dialogu dwustronnego jest Ministerstwo Finansów (jako pracodawca) oraz Duńska Centralna Federacja Pracowników Państwowych (*Centralorganisationernes Fællesudvalg*, CFU). Jest to organizacja grupująca wiele organizacji związkowych uczeszczyjących również w pracach innych struktur parasolowych. Na szczeblu samorządowym pracowników reprezentuje Stowarzyszenie Organizacji Pracowniczych Samorządów Lokalnych (*Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte*, KTO), a po stronie pracodawcy: Wspólna Instytucja Negocjacyjna dla Pracodawców Samorządu Lokalnego⁹³.

4. Organizacja i rola instytucji publicznych w mechanizmach dialogu

Według raportu Komisji Europejskiej⁹⁴ silnie rozwinięte instytucje dialogu społecznego przyczyniły się do osiągnięcia wielu korzyści gospodarczych. Porozumienia sprzyjały stabilności ekonomicznej, w tym utrzymywaniu niskiego poziomu wzrostu cen, co działało się przy stosunkowo wysokim (na tle innych krajów) poziomie siły nabywczej wynagrodzeń.

Rząd wraz partnerami dopracowali się bez wątplenia wysokiej kultury konsensusu, co miało duże znaczenie dla gospodarki. Wprawdzie w Danii nie ma typowej dla wielu europejskich krajów trójstronnej czy wielostronnej rady ekonomiczno-społecznej, to w ostatnim czasie powstawały różne fora dialogu społecznego na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, które wspierają negocjacyjny system reform społeczno-ekonomicznych⁹⁵. Ułatwiają dostosowanie duńskiej gospodarki do wyzwań na wspólnym rynku i konkurencji globalnej. Rząd prowadzi politykę, która zachęca organizacje społeczne do udziału w reformach. Związki

⁹² Por. *The Cooperation and Collective Bargaining System within the Public Sector in Denmark* (2005), www.kto.dk/English/hjo.pdf, 10.05.2009.

⁹³ Tamże, s. 6.

⁹⁴ Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 83-85.

⁹⁵ O. K. Pedersen (2006).

zawodowe i przedstawiciele pracodawców, mimo wzajemnych konfliktów, mają również poczucie wspólnoty interesów. Dotyczy ona poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw, zwiększania kompetencji pracowników i ich wydajności pracy, potrzeby wprowadzania innowacji i rozwoju działalności eksportowej.

Gospodarka duńska w ostatnich latach cieszyła się wysoką konkurencyjnością międzynarodową i dynamiczną działalnością eksportową. Coroczny raport Światowego Forum Ekonomicznego (2008/2009) o konkurencyjności globalnej daje Danii wysokie trzecie miejsce⁹⁶. Stało się tak mimo tego, że opodatkowanie należy w tym kraju do jednych z najwyższych w Europie, a państwo dalej oferuje hojne pakiety opieki społecznej.

Rząd prowadzi politykę zgodnie z założeniem, że siłą gospodarki są wysokie kwalifikacje siły roboczej, duży profesjonalizm administracji publicznej, w tym również jej aktywność na rzecz wspierania wydajności i innowacyjności gospodarczej. Mimo silnych organizacji związkowych oraz dobrze rozwiniętych instytucji dialogu społecznego – na rynku pracy panuje duża elastyczność i mobilność zatrudnienia (duża liczba zwolnień i nowo powstających miejsc pracy). Było to możliwe dzięki wprowadzeniu modelu *flexicurity*⁹⁷, a więc powiązaniu elastyczności zatrudnienia z wysokim bezpieczeństwem dla bezrobotnych (tj. wysokimi świadczeniami i dużymi możliwościami znalezienia nowej pracy, między innymi dzięki rozwiniętym pakietom aktywizującym i szkoleniowym). Warto zauważyć, że większość bezrobotnych otrzymuje świadczenia sięgające 90 procent wcześniejszej pensji, które mogą otrzymywać nawet przez cztery lata od utraty pracy. Są jednak zobligowani w tym czasie do odbywania licznych szkoleń podwyższających kwalifikacje.

Dodatkowo państwo wprowadziło w latach 1993-2001 wiele programów finansowanych z budżetu. Umożliwiają one czasowe zawieszenie aktywności na rynku pracy. Są to programy płatnych urlopów szkoleniowych, urlopów wychowawczych lub naukowych⁹⁸. Efektem tej polityki było podwyższenie poziomu zatrudnienia, które w 2006 roku wynosiło ponad 77 procent (średnia w UE27 to jedynie około 64 procent)⁹⁹. W rezultacie Danię charakteryzują stosunkowo wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej (podatki i pensje), zaawansowanie technologiczne przedsiębiorstw i wysokie kwalifikacje ludzi, przy dużej elastyczności na rynku pracy i wyższej niż średnia europejska produktywności pracy¹⁰⁰.

Rządy podejmowały strategiczne działania od drugiej połowy lat 70., a więc na początku członkostwa Danii we Wspólnocie Europejskiej, które – jak się później

⁹⁶ Por. K. Schwab, M.E. Porter (2008): *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, The World Economic Forum, Geneva.

⁹⁷ P.K. Madsen (2006), s. 323-355.

⁹⁸ P. Abrahamson (2004): *Welfare Reform. Renewal or Deviation?* w: J.L. Campbell, J.A. Hall, O.K. Pedersen (red.), s. 356-374.

⁹⁹ Por. *Europe in figures, Eurostat yearbook 2008*, Eurostat, European Commission, Luxembourg, s. 250.

¹⁰⁰ *Europe in figures*, s. 102.



okazało – miały duże znaczenie dla osiągnięcia wysokiego poziomu konkurencyjności duńskiej gospodarki. Prowadziły je przy dużym udziale partnerów społecznych. Reformy wprowadzały zasadnicze zmiany strukturalne w kilku wzajemnie ze sobą powiązanych obszarach¹⁰¹.

- Po pierwsze, intensywnie prowadzone polityki gospodarcze rządu (przemysłowa, technologiczna, innowacyjna, dla małych i średnich przedsiębiorstw) miały poprawić zastosowanie nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych w poszczególnych branżach gospodarki, a także zwiększyć ich zdolności eksportowe.
- Po drugie, wprowadzenie wielu zmian w zasadach funkcjonowania administracji miało skierować jej działania na konkretne projekty realizujące strategię gospodarczą rządu, zwiększając jej wydajność pracy i ograniczając niepotrzebne koszty, a także poprawiając zdolności do kooperacji z partnerami społecznymi, władzami lokalnymi i w kontaktach międzynarodowych. Ponadto do administracji wprowadzono wiele zapożyczonych z sektora prywatnego zasad funkcjonowania. Część usług sprywatyzowano lub skomercjalizowano, pozwalając na przykład działać w sektorze publicznym podmiotom prywatnym¹⁰².
- Po trzecie, dużą rolę odegrały reformy podejmowane na rynku pracy, które wprowadzały zasady *flexicurity*. Szczególnie znaczenie przypadło tutaj partnerom społecznym, którzy włączyli się w rozliczne działania poprawiające kwalifikacje pracowników. Towarzyszyła temu liberalizacja niektórych przepisów i poprawa warunków konkurencji rynkowej między przedsiębiorstwami.
- Po czwarte, celem władz państwowych było ograniczenie nadmiernych wydatków publicznych, a także zmiana ich struktury. Chodziło o zmniejszenie wydatków na biurokrację i obsługę programów zabezpieczeń społecznych, a zwiększenie funduszy na naukę, edukację, w tym na szkolnictwo zawodowe, a także promowanie przedsiębiorczości i innowacyjności.

Ważnym elementem czwartej części reform było przekazanie partnerom społecznym niektórych obowiązków związanych z prowadzeniem programów zabezpieczeń dla bezrobotnych, funduszy emerytalnych, w tym także związanych z możliwością wcześniejszego przechodzenia określonych grup społecznych na emeryturę. Partnerzy społeczni nie tylko partycypują w zarządzaniu tymi programami, ale również zasilają je finansowo¹⁰³. Inną korzyścią z punktu widzenia państwa jest to, że organizacje korporatystyczne koordynują różnorodne działania na rynku pracy, co pozwala na ich lepszą synchronizację i poprawia kwalifikacje pracowników. Przykładem są dwa typy programów szkoleniowych współzarządzanych przez

¹⁰¹ J.L. Campbell, O. K. Pedersen (2007): *The Varieties of Capitalism and Hybrid Success. Denmark in the Global Economy*, Comparative Political Studies, vol. 40, nr 3, s. 307-332.

¹⁰² Tamże, s. 257.

¹⁰³ *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 56.

organizacje partnerskie i dofinansowywane z budżetu państwa: pierwszy dla osób zatrudnionych oraz drugi aktywizujący bezrobotnych¹⁰⁴. Partnerzy społeczni, zazwyczaj lepiej niż urzędnicy, potrafią określić potrzeby szkoleniowe własnych zakładów pracy, w tym również w odniesieniu do długoletnich strategii rozwojowych przedsiębiorstw.

Należy podkreślić aktywną rolę państwa we włączaniu do reform strukturalnych organizacji społecznych oraz instytucji dialogu społecznego. Zawarto wiele udanych paktów społecznych z udziałem głównych organizacji pracodawców i pracowników (w 1987 roku i w latach 90.)¹⁰⁵. Rozbudowano instytucje trójstronne lub dwustronne na szczeblu centralnym i lokalnym. W każdej duńskiej gminie istnieje tego typu komisja powołana do monitorowania polityk społecznych. Wzmocniono także dialog społeczny na szczeblu przedsiębiorstw, m.in. wprowadzając we współpracy z partnerami społecznymi rady pracownicze, instytucję mężów zaufania (*shop stewards*), a także ustanawiając reprezentantów związków zawodowych w radach dyrektorów (nadzorczych).

5. Zakończenie

System dialogu społecznego w Danii ma ponad stuletnią tradycję. Opiera się na silnych instytucjach dwustronnych i autonomii stosunków przemysłowych względem rządu i legislacji krajowej. W ostatnich latach zwiększa się wprowadzie wpływ prawa europejskiego na rynek pracy, a także rośnie rola trójstronnej współpracy między stowarzyszeniami pracodawców, związkami zawodowymi i władzami publicznymi. Jednak autonomia partnerów społecznych w zasadniczych sprawach została utrzymana. Podstawą siły organizacji społecznych jest ich znaczący potencjał materialny i ogromne doświadczenie. W ostatnich latach zostały one solidnie wzmocnione w wyniku włączenia tych organizacji w zarządzanie wieloma politykami społecznymi. W rezultacie w Danii istnieje jeden z najwyższych w Europie poziomów obowiązywania układów zbiorowych, a także bardzo wysoki wskaźnik członkostwa w związkach zawodowych. Silny system stosunków przemysłowych ukształtowany w tym kraju nie przeszkadzał w rozwoju gospodarki – jednej z najbardziej konkurencyjnych i nowoczesnych w skali globalnej. Przeciwnie, dzięki instytucjom dialogu społecznego i negocjacyjnemu stylowi zarządzania procesami modernizacyjnymi – udało się osiągnąć duży sukces. Polega on na umiejętności połączenia wydawać by się mogło sprzecznych celów społecznych i ekonomicz-

¹⁰⁴ Por. P.H. Kristensen (2006): *Business Systems in the Age of the „New Economy”: Denmark Facing the Challenge*, w: J.L. Campbell, J.A. Hall, O.K. Pedersen (red.), s. 295-320.

¹⁰⁵ Por. Ch. Trampusch (2007): *Industrial relations as a Source of Social Policy: A Typology of the Institutional Conditions for Industrial Agreements on Social Benefits*, Social Policy & Administration, vol. 41, nr 3, s. 251-270.



nych, na przykład elastyczności na rynku pracy z bezpieczeństwem społecznym. Ponadto umożliwił modernizację gospodarki przy stosunkowo niskich kosztach społecznych i bez gwałtownego powiększania różnic w dochodach, wykształceniu i między regionami.

Jakie wnioski warto wyciągnąć z doświadczeń duńskich dla kształtowania potencjału polskich organizacji społecznych i wzmacniania dialogu społecznego? Przede wszystkim trzeba sobie uzmysłowić, jakie są najważniejsze przyczyny wysokiego uzwiązkowienia w Danii.

Po pierwsze, wiąże się ono z silnym zaangażowaniem organizacji pracowniczych w różne programy społeczne, poczynając od płatnych urlopów macierzyńskich (i ojcowskich), a na prowadzeniu funduszy emerytalnych i szkoleniowych kończąc¹⁰⁶. Jest to zgodne z tendencją występującą również w innych krajach UE, w których spadająca liczba członków zachęca organizacje społeczne do podejmowania nowych form aktywności. W Danii zyskało to bardzo rozległy zakres, między innymi za sprawą reform strukturalnych podejmowanych przez władze publiczne.

Po drugie, istnieje jednolity system reprezentacji pracowniczej w układach zbiorowych na szczeblu sektorowym i na poziomie firm. Oznacza to, że związki są faktycznie jedynym przedstawicielem pracowników, choć mogą ich reprezentować w różnych instytucjach.

Po trzecie, działa hierarchiczny system negocjacji zbiorowych, w ramach którego umowy zawierane w przedsiębiorstwach muszą być zgodne z porozumieniami podejmowanymi na wyższym szczeblu. Nie występują więc procesy *decentralizacji niezorganizowanej*¹⁰⁷ dialogu społecznego, tak jak dzieje się to w innych krajach UE.

Po czwarte, system egzekucji układów zbiorowych jest sprawny i dość rygorystyczny, a system sądownictwa pracy daje specjalne uprawnienia organizacjom społecznym do reprezentowania swoich członków w sprawach konfliktowych. Dodatkowo siłę organizacji związkowych wzmacniają bardzo aktywni i dobrze przygotowani do pracy związkowej ich przedstawiciele w firmach (mężowie zaufania).

Przyczyny wysokiego członkostwa w związkach zawodowych są więc w dużym stopniu efektem ukształtowania instytucji dialogu społecznego, a zwłaszcza bardzo silnej (wręcz monopolistycznej) roli związków w negocjowaniu i egzekwowaniu umów zbiorowych. Warto zauważyć, że omawiany system formował się oddolnie w procesie historycznym, a więc nie został narzucony odgórnie przez ustawodawstwo krajowe (lub europejskie). Są także inne przyczyny tego wysokiego uzwiązkowienia. Wśród nich należy wymienić między innymi dużą aktywność związków w zakładach pracy oraz zbudowanie korpusu profesjonalnych mężów

¹⁰⁶ Por. Por. C. Schnabel, J. Wagner (2007), s. 29.

¹⁰⁷ Por. F. Traxler (1995).

zaufania, którzy dbają o interesy pracowników i związków zawodowych na poziomie lokalnym. Można przypuszczać, że bez innych instytucji dialogu społecznego trudno byłoby zwiększyć liczbę członków w organizacjach pracowniczych jedynie siłami związkowych aktywistów.

Zasadniczą przyczyną siły partnerów społecznych jest włączenie się w procesy reform strukturalnych wprowadzanych przez kolejne duńskie rządy po wejściu tego kraju do Wspólnoty Europejskiej. Jak się wydaje, właśnie to doświadczenie może być najbardziej przydatne i możliwe do wykorzystania na gruncie polskim. Reformy dotyczyły powiązanych ze sobą obszarów: (1) podwyższenia konkurencyjności gospodarczej, (2) ograniczenia wydatków budżetowych, (3) reform administracji, (4) zwiększenia elastyczności na rynku pracy oraz (5) zmian w systemach opieki społecznej. Jednak nie były one realizowane jedynie poprzez forsowanie rozwiązań liberalnych ani przez ograniczanie siły instytucji związkowych. Zastosowano różnorodny zestaw instrumentów polityki gospodarczej i włączono organizacje społeczne oraz instytucje dialogu społecznego w prace modernizacyjne. Bardzo istotne znaczenie mieli decydenci rządowi, którzy inicjowali kolejne propozycje zmian, a jednocześnie widzieli potrzebę szerokiego udziału organizacji społecznych w reformach. Na podkreślenie zasługują zwłaszcza działania w zakresie reorganizacji systemu finansów publicznych, dzięki którym możliwie było skierowanie większych środków na wspieranie nauki, badań rozwojowych, innowacyjności przedsiębiorstw oraz szkoleń zawodowych. Duże znaczenie miała również postawa organizacji społecznych, które w proponowanych reformach dostrzegły szansę na własny rozwój. Dzięki temu rozwinęły nowe usługi dla swoich członków, zbudowały solidne zaplecze finansowe, organizacyjne i kadrowe. Co jednak bodaj najważniejsze, partnerzy społeczni docenili potrzebę rozwoju konkurencyjności duńskich przedsiębiorstw na wspólnym rynku i w skali globalnej. Działania podejmowane w tym kierunku – związane na przykład z podwyższaniem kwalifikacji pracowników – były traktowane jako najlepsza gwarancja zabezpieczenia długofalowych interesów pracodawców i pracowników.



ESTONIA

Maciej Bukowski, Horacy Dębowski

1. Wprowadzenie

Model dialogu społecznego w Estonii nie należy do zbyt dobrze rozwiniętych. Przede wszystkim wynika to z faktu, że partnerzy społeczni w tym kraju nie mają silnej pozycji. Do związków zawodowych należy nieduża część pracowników, jednocześnie są one rozdrobnione. Również organizacje pracodawców skupiają niewielu członków. Ponadto pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach zrzeszonych stanowią nikły odsetek ogólnej liczby pracujących, co sprawia, że są one mało reprezentatywne, a dodatkowo bardzo umiarkowanie koordynują swoje działania. W takiej sytuacji w Estonii centralny dialog trójstronny odgrywa niewielką rolę, a negocjacje odbywają się przede wszystkim na poziomie firm.

Wprawdzie w 1999 roku powstała instytucja centralnego organu dialogu społecznego – Rada Społeczno-Gospodarcza – ale od 2005 roku nie odbyło się żadne jej spotkanie. Tak więc chociaż formalnie istnieje, realnie nie pełni znaczących funkcji. W założeniu Rada miała stanowić forum negocjacji dla partnerów społecznych oraz być organem doradczym rządu i samorządów w kwestiach społecznych i gospodarczych. W jej skład wchodziło 18 osób. Każda strona desygnowała sześciu przedstawicieli. Reprezentacje EAKL (Konfederacja Estońskich Związków Zawodowych¹⁰⁸) i TALO (Estońska Konfederacja Związków Zawodowych¹⁰⁹) uczestniczyły w niej na zmianę. Podczas jednego posiedzenia pracowników reprezentowała TALO, a podczas kolejnego – EAKL. Do roku 2005, mimo że spotkania rady odbywały się regularnie, nie odgrywała ona prawie żadnej roli i już wtedy negocjacje trójstronne pracodawców, związków i rządu toczyły się poza nią.

Gdy rząd chce zorganizować spotkanie trójstronne, najczęściej drogą elektroniczną lub telefonicznie zawiadamia o tym partnerów społecznych. Sytuacja wygląda niemal identycznie, kiedy inicjatorami spotkań są konfederacje związków zawodowych lub pracodawców (ETTK, Estońska Konfederacja Pracodawców¹¹⁰). Organizacje pracodawców i związków twierdzą, że organizacja spotkań trójstronnych przebiega sprawnie. Po ustaleniu dogodnego terminu pozostałe szczegóły spotkania przygotowuje Sekretariat Ministerstwa Polityki Społecznej.

Dość sprawne prowadzenie trójstronnego dialogu społecznego bez udziału instytucji umożliwia prosta struktura organizacyjna partnerów społecznych, brak powiązań z partiami politycznymi oraz wysoka kultura uczestniczących w dialogu

¹⁰⁸ *Eesti Ametiühingute Keskkliidu – The Association of Estonian Trade Unions.*

¹⁰⁹ *Teenistujate Ametiühingute Keskorganisatsioon – The Estonian Employees' Unions' Confederation.*

¹¹⁰ *Eesti Tööandjate Keskkliit – Estonian Employers' Confederation.*

stron. Między związkami zawodowymi nie występują na tyle ważne kwestie sporne, aby zakłócały one ich współpracę. Przy zapisywaniu członków do konfederacji lub do organizacji związkowej niższego szczebla nie bierze się pod uwagę kryteriów politycznych czy ideologicznych. Związki zawodowe nie otrzymują też pieniędzy ani organizacyjnego wsparcia od partii politycznych. Otwarcie nie popierają żadnego ugrupowania politycznego.

Estonia osiągała bardzo wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego, największą wśród środkowoeuropejskich krajów Unii Europejskiej, doganiając gospodarczo kraje UE15. Również sytuacja na rynku pracy wyróżniała ją pozytywnie. Była jednym z nielicznych krajów, które zrealizowały cele strategii lizbońskiej w zakresie zatrudnienia. Okres prosperity redukowało ryzyko napięć społecznych, ale kryzys zapoczątkowany w 2008 roku radykalnie zmienił sytuację. Wzrosła potrzeba sprawnego dialogu społecznego oraz znaczenie roli, jaką może on pełnić. Warto pamiętać, że marginalny obecnie udział partnerów społecznych w życiu społeczno-gospodarczym Estonii nie oznacza wcale, że ich możliwości merytoryczne i zdolność do współpracy są niskie. Przeciwnie, istnieją pewne elementy godne naśladowania.

2. System wsparcia dla partnerów dialogu

W estońskim modelu dialogu społecznego partnerzy społeczni mogą liczyć na bardzo ograniczone możliwości wsparcia. Nie ma tam bowiem instytucji, które pełniłyby rolę forum dla dialogu. Prawo nie nakłada na rząd obowiązku konsultacji i uzyskania zgody partnerów społecznych przy wdrażaniu polityki gospodarczej. Rząd nie wspiera finansowo, organizacyjnie ani merytorycznie partnerów dialogu społecznego. Jedynym mechanizmem pomocy finansowej dla członków związków zawodowych jest możliwość odpisania od podstawy opodatkowania wpłacanych składek członkowskich na działalność związków. W przeszłości otrzymywały one także dotacje od zagranicznych organizacji dialogu społecznego, przede wszystkim z państw skandynawskich oraz od Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Nie istnieją też instytucje stanowiące fora dialogu społecznego, które w innych krajach, na przykład w Polsce czy na Węgrzech, finansowane są z budżetu państwa i część swoich pieniędzy przekazują partnerom społecznym, między innymi na wsparcie organizacyjne lub merytoryczne.

Od 2007 roku, kiedy estoński parlament uchwalił *Ustawę o korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, partnerzy społeczni mogą się starać o pomoc finansową z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Wcześniej pieniądze z tego funduszu nie wolno było wydawać na inną działalność niż na szkolenia członków organizacji. Obecnie organizacje partnerów społecznych korzystają z dwóch programów uruchomionych przez EFS. Pieniądże z pierwszego z nich (milion euro) mają być przeznaczone na rozwój struktur organizacji związków zawodowych i organizacji



pracodawców. Każda strona otrzyma po pół miliona euro. Przewiduje się, że program będzie realizowany w latach 2009–2012¹¹¹. Fundusze z drugiego (127,796 tys. euro) sfinansują szkolenia przedstawicieli partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców) oraz zainteresowanych pracowników i przedsiębiorców na temat wprowadzonych w 2008 roku zmian w prawie pracy¹¹².

W Estonii nie ma finansowanych przez administrację publiczną instytucji, które by odpowiadały za merytoryczne wsparcie partnerów społecznych. Jeśli strony dialogu chcą uzyskać inne analizy niż przygotowywane przez rząd, muszą zlecić ich opracowanie niezależnym ośrodkom badawczym, a koszty pokrywać z własnych pieniędzy. Teoretycznie partnerzy społeczni mogą zwrócić się do rządu o dodatkowe analizy, ale – jak sami wskazują – takie prośby najczęściej spotykają się z odmową.

Dialog społeczny w Estonii prowadzony jest przede wszystkim na poziomie zakładów pracy. Dlatego też przy ocenie jego efektywności istotne jest to, czy wspierają one swoich członków z niższych poziomów. Szczególnego znaczenia w tym względzie nabiera współpraca organizacji branżowych z ich członkami na poziomie zakładów pracy. Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych na potrzeby projektu¹¹³, organizacje branżowe pracodawców i związków zawodowych przede wszystkim nie mają wystarczającej liczby wykwalifikowanego personelu (ekspertów prawa pracy czy ekonomistów), aby skutecznie pomagać organizacjom zakładowym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że o wiele ważniejsze od braku centralnych instytucji dialogu jest nikłe wsparcie merytoryczne udzielane organizacjom zakładowym, które spośród partnerów dialogu społecznego w największym stopniu odpowiadają za kształt relacji przemysłowych w Estonii.

Wsparcie prawne. Uchwalona w 1992 roku konstytucja Estonii stanowi o podstawach tworzenia i funkcjonowania związków zawodowych oraz zrzeszeń pracodawców. Artykuły 29. i 48. gwarantują swobodę tworzenia i działania organizacji partnerów społecznych, przyznają również związkom zawodowym prawo do

¹¹¹ Wywiad przeprowadzony z Harri Taligą z Konfederacji Estońskich Związków Zawodowych (EAKL).

¹¹² W kwietniu 2008 roku po negocjacjach dwu- i trójstronnych partnerzy społeczni zawarli porozumienie dotyczące zapisów *Ustawy o zatrudnieniu* (Employment Contracts Act), która wprowadziła istotne zmiany do prawa pracy, przede wszystkim w zakresie jego elastyczności. Jednym z postanowień zawartego porozumienia było sfinansowanie akcji informacyjnej dla przedstawicieli partnerów społecznych, dla pracowników i dla przedsiębiorców oraz wydanie publikacji informacyjnej o zmianach, jakie wprowadzają nowe przepisy. Patrz: EIRO (Estonia), *Social partners agree on content and implementation of new labour law*, 03.06.2008, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/05/articles/ee0805029i.htm>.

¹¹³ W trakcie trwania projektu przeprowadzono serię wywiadów z kierownictwem wszystkich centralnych organizacji partnerów społecznych w Estonii oraz z przedstawicielami estońskiego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (*Sotsiaalministeerium*).

strajków i do innych form protestów¹¹⁴. W konstytucji brakuje jednak odwołania do pojęcia dialogu społecznego. Konstytucyjne prawa i wolności partnerów społecznych uściślają ustawy. Najważniejsze z perspektywy prowadzenia dialogu społecznego są: *Ustawa o związkach zawodowych z 1992 roku*, *Ustawa o układach zbiorowych z 1993 roku*, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z 1993 roku* oraz *Ustawa o reprezentacji pracowniczej z 2007 roku (Employee Trustee Act)*, będąca implementacją unijnej dyrektywy WE/2002/14 o informowaniu i konsultowaniu.

Estońskie prawo nie określa, jaki związek jest reprezentatywny. O dopuszczeniu go do negocjacji trójstronnych na szczeblu krajowym decyduje wzajemne uznanie związku przez istniejących partnerów społecznych i stronę rządową. Układy zbiorowe może zawrzeć każdy zarejestrowany związek zawodowy, jeśli uzyska zgodę więcej niż połowy załogi danego zakładu pracy. Kiedy w zakładzie nie ma organizacji związkowej, układ zbiorowy po uzyskaniu zgody załogi przedsiębiorstwa ma prawo zawrzeć reprezentant pracowniczy (*Employee Trustee*). Wybierają go w powszechnym głosowaniu pracownicy przedsiębiorstwa. Reprezentuje ich interesy i odpowiada za wymianę informacji między kierownictwem zakładu pracy a pracownikami.

W 1996 roku strona rządowa i partnerzy społeczni reprezentowani przez EAKL, TALO i ETTK zawarli porozumienie, w którym rząd zobowiązał się do prowadzenia konsultacji w sprawie polityk rynku pracy¹¹⁵. Zobowiązanie to nie nakłada na rząd prawnych wymogów konsultacji, lecz jest tylko wyrazem dobrej woli. Dlatego też posiedzenia trójstronne przybierają formę spotkań informacyjnych, na których wprawdzie partnerzy mogą przedstawiać swoje propozycje, ale rząd nie musi ich uwzględniać. Inaczej jest z kluczowymi zmianami regulacji w obszarze rynku pracy. Wtedy strona rządowa najczęściej podejmuje decyzje na podstawie osiągniętego wcześniej kompromisu z partnerami społecznymi¹¹⁶.

Jedynym poważnym instrumentem, który związki zawodowe mogą wykorzystać jako sposób wywarcia wpływu na decyzje rządu, są akcje protestacyjne. Jednakże w sytuacji bardzo niewielkiego poziomu uzwiązkowienia, zwłaszcza w sektorze prywatnym, oraz ograniczonych zasobów finansowych i braku odpowiednich struktur, stosowanie tego instrumentu jest bardzo ograniczone.

Realnym wsparciem dla związków zawodowych, jakie zapewnia estońskie prawodawstwo są przepisy o czasie wolnym od pracy (*time-off*). Zgodnie z *Ustawą o reprezentacji pracowniczej (Employee Trustee Act)* przedstawicielowi związku przysługuje czas wolny od pracy zależny od liczby członków związku zawodowego

¹¹⁴ Prawa do strajku pozbawieni są pracownicy centralnej i regionalnej administracji, obrony narodowej, sądów, pożarnictwa oraz służb ratowniczych. Szerzej na ten temat – patrz: Eurofound, *Social dialogue and conflict resolution in Estonia*, 2004.

¹¹⁵ Wywiad przeprowadzony z Harri Taligą, przewodniczącym EAKL.

¹¹⁶ Przykładami mogą być porozumienia w sprawie zapisów *Ustawy o zatrudnieniu z 2008 roku* czy *Ustawy o reprezentacji pracowniczej z 2007 roku*.



w zakładzie pracy. Jeżeli reprezentant jest przedstawicielem ponad 500 osób, wtedy otrzymuje cały tydzień wolny od pracy, jeżeli mniej niż 100, wówczas przysługują mu cztery godziny wolne w tygodniu¹¹⁷.

3. Partnerzy dialogu

Struktura organizacyjna estońskich partnerów społecznych jest stosunkowo prosta. Pracowników reprezentują dwie ogólnokrajowe konfederacje: EAKL i TALO, a pracodawców konfederacja ETTK. Zarówno w kraju, jak i na arenie międzynarodowej są one uznawane za równoprawnych partnerów. Należy podkreślić, że istnieje umowna, acz czytelna, granica między obszarami działania obu związków zawodowych. TALO reprezentuje pracowników sektora publicznego: publicznej służby zdrowia, edukacji, kultury i nauki, stąd podstawowym partnerem do negocjacji dla TALO jest bezpośrednio rząd lub inne organy administracji publicznej. EAKL, jako konfederacja zrzeszająca w większości organizacje związków zawodowych z sektora prywatnego, negocjuje z konfederacją pracodawców ETTK zagadnienia związane z tym sektorem. Obie organizacje każdego roku ustalają poziom minimalnego wynagrodzenia dla sektora prywatnego. Kierownictwa EAKL i TALO zaznaczają, że współpraca między nimi układa się dobrze i nie występują wyraźne konflikty¹¹⁸.

Prosta struktura organizacyjna partnerów społecznych wyklucza również spory związane z reprezentatywnością. Kwestii tej nie regulują przepisy, nie ma też organu potwierdzającego, która organizacja spełnia kryterium reprezentatywności na szczeblu centralnym. Zależy to wyłącznie od uzgodnień partnerów dialogu z rządem. Od początku transformacji za reprezentatywne organizacje dla związków zawodowych uznaje się EAKL i TALO, a dla pracodawców – ETTK. Dotąd nie powstała inna organizacja związków zawodowych ani pracodawców, która wyraziłaby chęć uczestniczenia w dialogu społecznym na szczeblu krajowym.

Związki zawodowe

EAKL jest największą i zarazem najstarszą konfederacją związków zawodowych w Estonii. Powstała w 1990 roku i zrzesza 19 branżowych związków, do których przynależy około 40 tys. pracowników. Z kolei TALO powstała dwa lata później, po wystąpieniu z EAKL związków reprezentujących pracowników publicznej służby zdrowia, edukacji, kultury i nauki. W 2007 roku do TALO przynależało 13 branżowych

¹¹⁷ Istnieją jeszcze dwa progi: gdy przedstawiciel związku reprezentuje od 101 do 300 pracowników, wtedy otrzymuje 8 godzin wolnych w tygodniu, a gdy od 301 do 500, wtedy 16 godzin w tygodniu.

¹¹⁸ Wywiad przeprowadzony z Harri Taligą przewodniczącym EAKL oraz z Ago Tulling przewodniczącym TALO.

związków. Zrzeszały one w sumie ok. 30 tys. pracowników¹¹⁹. W ten sposób powstał umowny, ale czytelny podział – EAKL zrzesza pracowników fizycznych (*blue collar workers*), TALO pracowników biurowych (*white collar workers*). Jednocześnie EAKL i TALO są niezależne politycznie i nie popierają wprost żadnej partii politycznej.

Poza strukturami konfederacyjnymi – EAKL i TALO – istnieje też całkiem duża grupa związków nienależących do żadnej z nich. Liczba ich członków w 2007 roku szacowana była na ok. 10 tys.¹²⁰. Niektóre branże w Estonii nie są w ogóle uzwiązkowane, przede wszystkim sektor bankowy i budownictwo. Związki nie obejmują również pracowników centralnej administracji rządowej.

Siła związków zawodowych zależy przede wszystkim od ich możliwości oddziaływania na zmiany zachodzące w systemie społeczno-gospodarczym. W badaniach empirycznych do oceny „surowej siły” związków zawodowych (po wyłączeniu otoczenia prawno-instytucjonalnego) wykorzystuje się najczęściej dwie miary: (1) liczbę członków organizacji związkowych (w stosunku do ogółu pracujących) oraz (2) stopień centralizacji (*union centralisation*). Skala obejmowania siły roboczej układami zbiorowymi najdokładniej określa, w jakim stopniu działalność związków zawodowych przekłada się na realny wymiar gospodarki¹²¹.

Odsetek zatrudnionych należących do związków zawodowych w Estonii spada od początku lat 90. W 2006 roku wskaźnik ten wynosił 13,2 procent, co stanowi jeden z najniższych wyników w Unii Europejskiej. Niższy poziom uzwiązkowienia w Europie ma tylko Francja (8 procent)¹²². Spadek uzwiązkowienia w Estonii, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej, ma wiele źródeł. Wiąże się on przede wszystkim ze zmianą instytucjonalnego otoczenia działania związków z modelu gospodarczego o silnej pozycji państwa na model gospodarki rynkowej, a także z przesunięciem zatrudnienia z przemysłu do usług. Transformacji towarzyszy także indywidualizacja stosunku pracy. Dodatkowo w Estonii słabiej niż w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej rozwinął się sektor publiczny, który z reguły charakteryzuje się większym poziomem uzwiązkowienia.

¹¹⁹ Struktura TALO bardzo poważnie się zmieniła, gdy na początku 2009 roku z tej organizacji wystąpił związek reprezentujący nauczycieli, który stanowił prawie 70 procent wszystkich członków tej konfederacji. Kierownictwo TALO zapewnia, że wciąż prowadzone są rozmowy na temat dalszej współpracy, nie podaje jednak przyczyn rozłamu w swojej konfederacji.

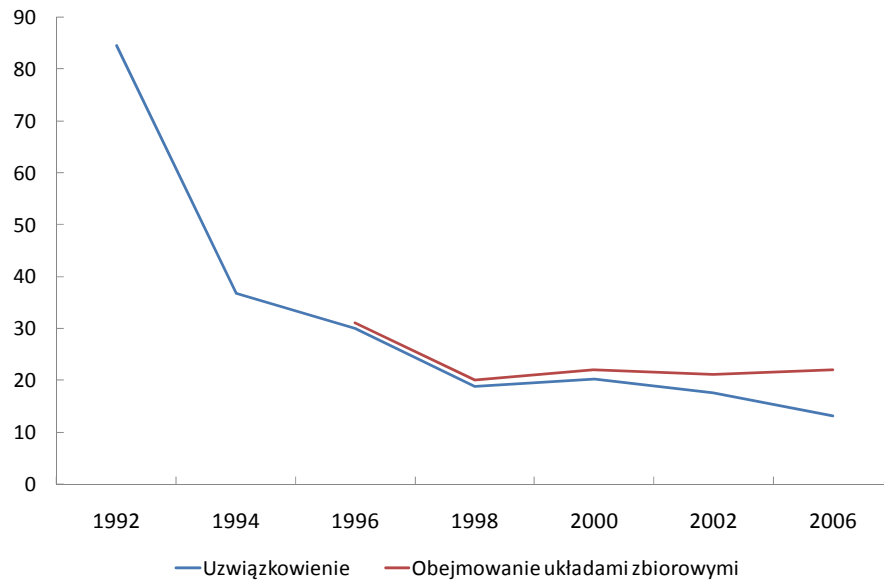
¹²⁰ Eurofound, *Capacity building for social dialogue in Estonia*, 2006; Eurofound, *Capacity building for social dialogue at sectoral and company level in Estonia*, 2007, J. Visser, *Institutional characteristics of trade unions, wage setting, state interventions and social pacts, an international ICTWSS database*, AIAS research report, Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam, 2009.

¹²¹ Szerzej na ten temat patrz: *Industrial relations in Europe 2008*, s. 22; T. Iversen, *Contested economic institutions – The politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1999.

¹²² Właśnie Francja podawana jest za kraj, w którym mimo niskiego poziomu uzwiązkowienia rola związków zawodowych, ze względu na dużą skalę pokrycia układami zbiorowymi jest wysoka. W francuskim modelu relacji przemysłowych porozumienia zawierane na poziomie krajowym i branż są następnie rozszerzane przez administrację rządową. Patrz: *Industrial relations in Europe 2008*.

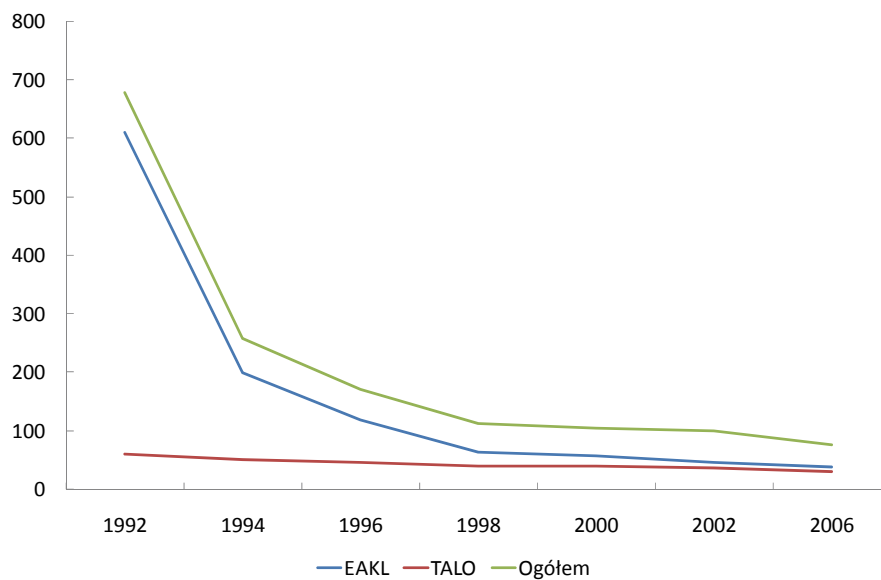


Wykres 1. Skala uzwiązkowienia oraz obejmowanie siły roboczej układami zbiorowymi (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ICTWSS.

Wykres 2. Liczba członków związków zawodowych (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ICTWSS.

Gwałtowny spadek liczby osób należących do związków zawodowych na początku transformacji, tłumaczy się także tym, że pełniły one w systemie komunikacyjnym funkcję organów władzy wykonawczej. Z tego powodu w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości miały bardzo negatywny wizerunek. Stanowiło to wtedy główną przyczynę, dla której osoby pracujące rezygnowały z uczestnictwa w strukturach związkowych, a osoby wchodzące na rynek pracy przystępowały do nich relatywnie rzadko. Dodatkowo ruch związkowy natrafił na duży opór pracodawców, którzy postrzegali, często zasadnie, związki jako siłę hamującą restrukturyzację i wprowadzanie reform. Należy jednak dodać, że wizerunek estońskich związków w ostatnich kilku latach znacząco się poprawił¹²³.

Siłę związków zawodowych może dodatkowo obniżyć ich rozproszenie i/lub brak kooperacji między nimi lub konfederacjami. Właśnie te dwa aspekty ich funkcjonowania uwzględnia indeks centralizacji. Ocena stopnia centralizacji negocjacji zbiorowych prowadzonych przez związki zawodowe może odbywać się na dwóch płaszczyznach: pionowej oraz poziomej. W pierwszym wypadku (płaszczyzna pionowa) uwzględnia się to, na jakim poziomie (centralnym, branżowym, przedsiębiorstwa) zapadają najważniejsze decyzje o działalności danej organizacji związkowej. Bada się przy tym, w jakim stopniu organizacje na wyższych poziomach wpływają na działalność organizacji na poziomach niższych (tj. w jakim stopniu krajowe związki zawodowe wpływają na pracę związków branżowych lub regionalnych, a w jakim stopniu organizacje branżowe wpływają na związki zawodowe w przedsiębiorstwach, na przykład przy organizacji akcji strajkowych, negocjacyjnych etc.). Im większy wpływ organizacji szczebla centralnego bądź branżowego, tym wskaźnik centralizacji jest wyższy. W drugim wypadku (płaszczyzna pozioma) bada się liczbę ośrodków decyzyjnych. Przedmiotem analiz jest wtedy to, czy decyzje zapadają w jednej organizacji związkowej, czy w wielu. Im więcej centralnych związków, tym wartość indeksu niższa.

Tylko cztery kraje spośród nowych państw członkowskich Unii mają niższą wartość indeksu centralizacji negocjacji związkowych od Estonii. Mimo stosunkowo silnej centralizacji na płaszczyźnie poziomej, bliskiej przeciętnemu poziomowi wśród nowych krajów Unii Europejskiej, występuje niska centralizacja na płaszczyźnie pionowej.

Wysoki wskaźnik centralizacji poziomej w Estonii wynika z niewielkiego rozproszenia ośrodków decyzyjnych. Na szczeblu centralnym istnieją dwie konfедера-

¹²³ Według badań opinii publicznej przeprowadzonych przez *Working Life Barometer* w 2005 roku wynika, że większość pracowników uważa, że przedstawicielom związków zawodowych można ufać. Stawia to estońskie związki w o wiele korzystniejszej sytuacji niż w wielu innych krajach Europy Środkowej. Przykładowo na Węgrzech związki wypadają pod względem zaufania jeszcze gorzej od klasy politycznej.

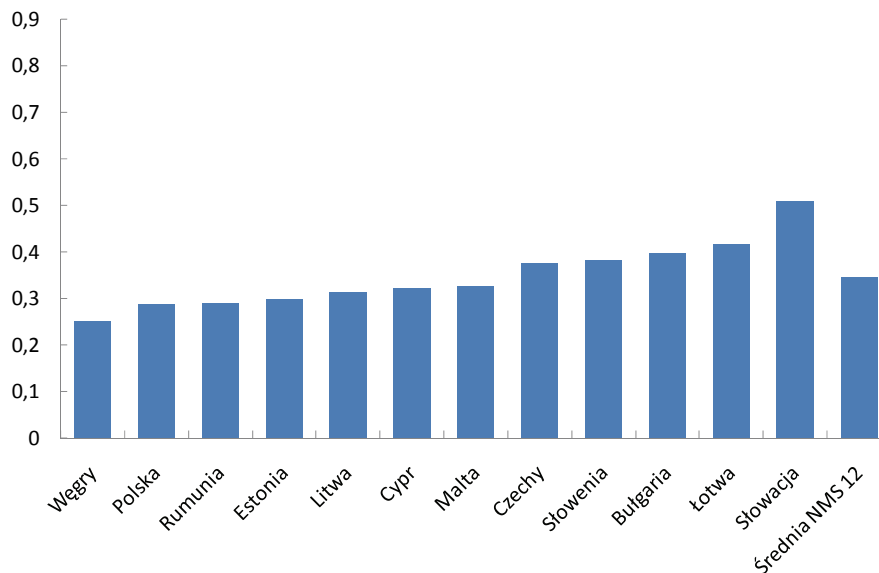


cje, którym podlega łącznie tylko 31 branżowych organizacji związkowych¹²⁴. Niska centralizacja pionowa bierze się stąd, że związki zawodowe wyższych szczebli mają niewielką moc oddziaływania na związki na szczeblach niższych. Obie centralne organizacje EAKL i TALO mają strukturę federacji, decyzje podejmowane na tym szczeblu muszą więc uzyskać zgodę większości członków. Natomiast każda organizacja branżowa cieszy się dużą niezależnością w strategii negocjacyjnej z pracodawcami. Podobnie kształtują się relacje między organizacjami branżowymi i zakładowymi. Większość zakładowych związków zawodowych ma osobowość prawną, a tym samym dużą niezależność w kształtowaniu własnej polityki negocjacyjnej i relacji z pracodawcą.

Wartość indeksu centralizacji dodatkowo obniża stosunkowo wysoki udział pracowników należących do związków zawodowych niezrzeszonych w żadnej z organizacji centralnych. W 2006 roku stosunek pracowników związków zawodowych niezrzeszonych w stosunku do należących do organizacji centralnych wyniósł 8,7 procent.

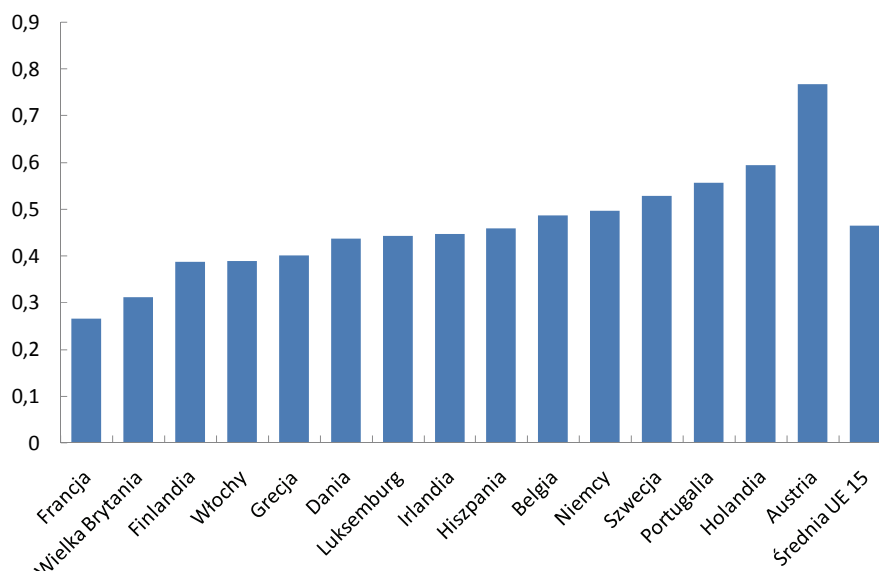
Oprócz niskiego poziomu uzwiązkowienia i centralizacji także skala obejmowania siły roboczej układami zbiorowymi jest niewielka. Odsetek ten w 2007 roku wyniósł zaledwie 22 procent. Estonia zalicza się więc do tej grupy państw, obok UE-12, charakteryzujących się niskim poziomem uzwiązkowienia i niewielką skalą obejmowania pracowników układami zbiorowymi.

Wykres 3. Indeks centralizacji związków zawodowych w NMS12



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ICTWSS.

¹²⁴ Eurofound, *Capacity building for social dialogue at sectoral...*, 2007.

Wykres 4. Indeks centralizacji związków zawodowych w UE15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ICTWSS.

Struktura związków zawodowych. Struktura estońskich związków zawodowych opiera się na organizacjach zakładowych. Posiadają one osobowość prawną i samodzielnie decydują o przyłączeniu do szerszych struktur – do organizacji branżowych zrzeszonych w jednej z dwóch konfederacji. EAKL i TALO silnie popierają łączenie się związków na poziomie branż, co ma prowadzić do ich wzmocnienia. EAKL przedstawił niedawno propozycję połączenia się dwóch central w jedną organizację, ale kierownictwo TALO jak na razie się na to nie zgodziło. Z uznaniem EAKL spotkała się także propozycja wiceprzewodniczącego SAK, największej konfederacji związków zawodowych Finlandii, który w sierpniu 2009 roku przedstawił pomysł połączenia fińskich i estońskich związków zawodowych. Przedstawiciele obu organizacji zwrócili uwagę na bliskość geograficzną i kulturową obu krajów, a także na to, że wiele przedsiębiorstw prowadzi działalność jednocześnie w Estonii i w Finlandii. Podkreślili przy tym, że na połączeniu central związkowych obu krajów skorzystałby nie tylko estoński ruch związkowy, ale także fiński. Nowa organizacja miałaby ułatwić zadanie w dotarciu do wielu Estończyków pracujących w Finlandii, którzy nie należą do związków. Na razie są to tylko propozycje i jak zaznacza przewodniczący EAKL żadne kroki formalne nie zostały jeszcze podjęte.

EAKL składa się z 19 branżowych związków zawodowych. Zrzeszonych jest w nich ok. 40 tys. członków. TALO skupia 12 organizacji branżowych z sektora administracji publicznej, w których zrzeszonych jest ok. 30 tys. członków. Dodatkowo EAKL ma biura regionalne.

Tabela 1. Liczba branżowych organizacji związków zawodowych należących do EAKL i TALO oraz liczba ich członków

SEKTOR	Liczba branżowych organizacji związków zawodowych		Liczba pracowników	
	EAKL	TALO	EAKL	TALO
Rolnictwo	0	0	0	0
Przemysł	5	0	18 304	0
Usługi	8	0	11 831	0
Publiczny	6	12	13 641	28 500
Suma całkowita	19	12	43 776	28 500

Źródło: Eurofound, Capacity building for social dialogue at sectoral..., 2007.

System finansowania. System finansowania związków zawodowych w Estonii nie odbiega od tradycyjnego. Zakładowe związki otrzymują od swoich członków procent wynagrodzenia brutto. Jeżeli należą do organizacji centralnych, wtedy na zasadzie wewnętrznego porozumienia przekazują stały procent (lub z góry ustaloną kwotę) swoich wpływów organizacjom branżowym i centralnym. Nie mając innych źródeł finansowania niż składki, większość związków zawodowych znajduje się w trudnej sytuacji finansowej. Na tym tle bardzo korzystnie wypada centralna organizacja EAKL, która ok. 80 procent swoich wpływów czerpie z wynajmu nieruchomości¹²⁵.

Organizacje pracodawców

ETTK (*Estonian Employers' Confederation*) to jedyna konfederacja zrzeszająca organizacje pracodawców, którą związki zawodowe i rząd uznają za partnera społecznego. Istnieją jeszcze inne zrzeszenia pracodawców, jak Estońska Izba Przemysłowo-Handlowa¹²⁶ i Estońskie Stowarzyszenie Małych i Średnich Przedsiębiorstw, ale nie uczestniczą one w dialogu społecznym. Silnie odróżniane są organizacje biznesowe oraz organizacje pracodawców. Pierwsze, do których zaliczyć można Izbę Przemysłowo-Handlową, bronią interesów przedsiębiorców dzięki bezpośrednim relacjom z administracją państwową. Organizacje pracodawców, jak ETTK, angażują się w dialog społeczny.

Organizacje pracodawców od początku transformacji uczestniczą w dialogu społecznym. Pod koniec 1991 roku powstała Estońska Konfederacja Przemysłu – ETKEL (*Eesti Tööstuse Keskkliit – Estonian Confederation of Industry*), w celu reprezentowania interesów pracodawców podczas konsultacji społecznych. W 1995 roku

¹²⁵ Harri Taliga podaje, że budżet EAKL w zeszłym roku wyniósł ok. 600 tys. euro.

¹²⁶ Estońska Izba Przemysłowo-Handlowa to największa organizacja pracodawców w Estonii, zrzeszająca łącznie ponad 3 300 przedsiębiorstw.

Estońska Konfederacja Przemysłu (ETKEL) zmieniła nazwę na Estońską Konfederację Przemysłu i Pracodawców, ETTK (*Eesti Tööstuse ja Töandjate Keskkliit – Confederation of Industry and Employers*). W tym samym roku powstała też druga organizacja pracodawców – Estońska Konfederacja Organizacji Pracodawców – ETÜKL (*Eesti Töandjate Ühenduste Keskkliit*) – związana przede wszystkim z sektorem usługowym. W 1997 roku zarządy obu konfederacji, chcąc wzmocnić pozycję pracodawców, zdecydowały o połączeniu dwóch organizacji w jedną konfederację. W ten sposób powstała Estońska Konfederacja Pracodawców i Przemysłu – ETTK (*Eesti Töandjate ja Tööstuse Keskkliit*), która w 2001 roku zmieniła nazwę na Estońską Konfederację Pracodawców (*Eesti Töandjate Keskkliit*), mimo że skrót ETTK nie został zmieniony. ETTK jest organizacją politycznie niezależną i niepowiązaną bezpośrednio z żadną partią. Statut ETTK zabrania, aby członek zarządu tej organizacji brał czynny udział w życiu politycznym. Od marca 1998 roku ETTK należy do Międzynarodowej Organizacji Pracodawców (*International Organisation of Employers – IOE*), a od 2003 roku współpracuje z UNICE oraz z Międzynarodową Organizacją Pracy.

Struktura organizacyjna stowarzyszeń pracodawców. Do ETTK w 2006 roku należały 23 organizacje pracodawców oraz 71 dużych przedsiębiorstw. W sumie ETTK reprezentowało około 1500 przedsiębiorstw, w których pracowało ok. 150 tys. pracowników, co stanowiło prawie 35 procent wszystkich zatrudnionych w sektorze prywatnym. ETTK ma tylko jedno regionalne przedstawicielstwo w północno-wschodnim, wysoko-uprzemysłowionym regionie Ida-Virumaa.

Tabela 2. Liczba organizacji pracodawców według sektorów oraz liczba pracowników

SEKTOR	Liczba organizacji sektorowych należących do ETTK	Liczba przedsiębiorstw należących do branżowych organizacji
Rolniczy	2	~50
Przemysłowy	6	~385
Usługowy	13	~1 065
Publiczny	0	0
Inne	0	0
Ogółem	21 organizacji + 60 dużych przedsiębiorstw	~1 500

Źródło: Eurofound, *Capacity building for social dialogue at sectoral...*, 2007.

System finansowania. Podstawowym źródłem finansowania organizacji pracodawców są składki członkowskie. Organizacje przedsiębiorców – w odróżnieniu od związków zawodowych – mogą korzystać z działalności gospodarczej polegającej przede wszystkim na świadczeniu usług szkoleniowych i porad prawnych.



Jak wynika z raportu Eurofound¹²⁷, większość organizacji pracodawców określało stan swoich finansów jako zły lub bardzo zły.

Pojedyncze przedsiębiorstwa przynależące do ETTK przekazują 0,1 procenta swoich kosztów pracy (koszt pracy składa się z wypłaconych płac brutto i ze składek ubezpieczeniowych), a federacje pracodawców wpłacają do ETTK 0,025 procenta kosztów pracy swoich członków. W 2004 roku minimalna roczna składka nie mogła wynieść mniej niż 30 tys. koron (ok. 8100 zł¹²⁸), a maksymalna nie mogła przekroczyć 90 tys. koron estońskich (ok. 24,3 tys. zł¹²⁹).

Negocjacje zbiorowe. Estońskie negocjacje zbiorowe toczą się przede wszystkim na poziomie przedsiębiorstw. Na poziomie krajowym dotyczą ustalenia minimalnego wynagrodzenia w sektorze prywatnym i publicznym. Negocjacje branżowe odbywają się sporadycznie, a na poziomie regionalnym praktycznie nie istnieją, co wynika z niewielkiego terytorium tego kraju oraz z braku odpowiednich instytucji na poziomie branżowym, a także z niewielkich możliwości organizacyjnych i finansowych związków zawodowych (co jest skutkiem niskiego poziomu uzwiązkowienia) oraz organizacji pracodawców, zwłaszcza na poziomie branż i regionów. Przedstawiciele związków zawodowych podkreślają również bierną postawę pracodawców, którzy niechętni są zawieraniu układów zbiorowych. Często wolą oni bezpośrednio zwracać się do przedstawicieli administracji publicznej w celu ochrony swoich interesów, niż angażować się w dialog społeczny. Dodatkowo rząd jest nieprzychylny podejmowaniu aktywnych działań na rzecz rozwoju negocjacji zbiorowych oraz wspieraniu organizacyjnym i finansowym partnerów społecznych. Wsparcie, jakie otrzymują związki i organizacje pracodawców z Unii Europejskiej oraz od zagranicznych organizacji, choć bardzo pomocne, okazuje się niewystarczające. Za czynnik korzystny w prowadzeniu negocjacji zbiorowych należy uznać czytelną strukturę organizacyjną partnerów społecznych oraz ich stosunkowo niewielką konfliktowość, zarówno wewnątrz własnych struktur, jak i w stosunku do rządu i do siebie nawzajem.

Negocjacje na poziomie centralnym. Negocjacje dwustronne na poziomie krajowym prowadzą ze sobą EAKL i ETTK. Dotyczą one ustalenia minimalnego wynagrodzenia dla pracowników sektora prywatnego. Na podstawie ustaleń EAKL i ETTK rząd wydaje rozporządzenie, w którym określa poziom minimalnego wynagrodzenia dla wszystkich pracowników sektora prywatnego. W latach 2001–2008 w każdym roku dochodziło do zawarcia porozumienia w sprawie wzrostu wynagrodzenia minimalnego. Różne źródła podają odmienne szacunki dotyczące liczby

¹²⁷ Eurofound, *Capacity building for social dialogue at sectoral...*, 2007.

¹²⁸ Według średniego kursu NBP z dnia 12.10.2004 roku.

¹²⁹ Tamże.

osób otrzymujących minimalne wynagrodzenie. Według kierownictwa EAKL w 2007 roku otrzymywało je 70 tys. pracowników, ETTK szacuje tę liczbę na 15 tys., a estońskie biuro statystyczne na 40 tys. Jeśli przyjąć dane estońskiego biura statystycznego za najbardziej wiarygodne, wychodziło wynika z nich, że układy zbiorowe między EAKL i ETTK obejmują ok. 6 proc. zatrudnionych.

Również TALO prowadzi negocjacje dwustronne na poziomie krajowym. Z uwagi na to, że wszystkie związki należące do TALO reprezentują pracowników administracji publicznej, partnerem negocjacji TALO jest strona rządowa. Ostatnie porozumienie zawarte w 2006 roku dotyczyło wzrostu minimalnego wynagrodzenia dla pracowników sektora publicznego z wyższym wykształceniem zatrudnionych na pełen etat na stanowisku wymagającym wyższego wykształcenia. Szacuje się, że objęło ono 40 tys. pracowników, czyli ok. 6 procent zatrudnionych.

Negocjacje na poziomie branżowym. Od 2004 roku zawarto zaledwie cztery porozumienia branżowe. Dotyczyły one tylko dwóch sektorów i objęły łącznie ok. 13 tys. pracowników (2 procent zatrudnionych)¹³⁰. Podstawową przeszkodę stanowi dla nich niedostateczne zaplecze finansowe i organizacyjne partnerów społecznych. Związki zawodowe i organizacje pracodawców nie mają dostatecznie rozwiniętych struktur branżowych oraz zaplecza eksperckiego, które odpowiadałoby za merytoryczną stronę negocjacji. W rezultacie często dochodzi do sytuacji, w której na poziomie poszczególnego sektora istnieje na przykład organizacja związkowa, a nie ma organizacji pracodawców, co w oczywisty sposób uniemożliwia negocjacje. Ponadto związki zawodowe są bardzo słabo reprezentowane w sektorze prywatnym i niemalże całkowicie nieobecne w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Branże, w których wynagrodzenie jest wyższe od przeciętnego, są w niewielkim stopniu zainteresowane rozwojem dialogu społecznego i prowadzeniem negocjacji zbiorowych. Podkreśla się też bierną postawę przedsiębiorców, którzy często, zamiast angażować się w rozwój dialogu społecznego, wolą zwracać się bezpośrednio do strony rządowej.

Negocjacje na poziomie przedsiębiorstw. Stanowią one najważniejszy element estońskiego modelu negocjacji zbiorowych. Mimo to skala ich obowiązywania wciąż pozostaje stosunkowo niewielka. Istnieją dwa źródła danych mówiących o liczbie zawieranych układów zbiorowych: (1) rejestr Estońskiego Ministerstwa Polityki Społecznej, który podaje tylko liczbę zgłoszonych do rejestru układów zbiorowych. Ponieważ nie ma sankcji za niezgłaszanie układów zbiorowych do rejestru,

¹³⁰ Na podstawie: M. Tuch, *The evolving structure of Collective Bargaining in Europe, 1990-2004, National Report Estonia*, University of Florence 2005; EIRO (Estonia), *Estonia: Industrial relations developments in Europe 2007*, 23.09.2008, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803029s/ee0803029q.htm>



dane ministerstwa mogą być zdecydowanie zaniżone; oraz 2) dane konfederacji związków zawodowych EAKL i TALO.

Według danych Ministerstwa Polityki Społecznej w 2007 roku zawarto 91 nowych układów zbiorowych, w porównaniu z 86 w 2006 roku i 52 w 2005 roku. EAKL szacuje, że w 2007 roku zawarto łącznie 175 układów zbiorowych, w porównaniu z 176 w 2006 i 138 w 2005 roku. Jak podaje EAKL, w 2007 roku ponad 62 tys. pracowników było objętych układami zbiorowymi zawartymi na poziomie przedsiębiorstw, co stanowiło ok. 10 procent ogółu zatrudnionych.

Jak wynika z ostatnich badań ankietowych *Working Life Barometer* (WLB), w 2005 roku 25 procent respondentów potwierdziło, że istnieje układ zbiorowy w ich zakładzie pracy, podczas gdy w 1998 roku tylko 10 procent osób udzieliło takiej odpowiedzi. Jednakże prawie taki sam odsetek pracowników wskazał, że nie wie, czy układ zbiorowy został zawarty w ich miejscu pracy. Dodatkowo, co dziesiąty pracownik nie wiedział, czy w jego zakładzie pracy działa związek zawodowy. Wyniki tego badania potwierdzają, że wciąż znaczna część pracowników nie jest świadoma obowiązków oraz korzyści, jakie może nieść podpisanie układu zbiorowego. Autorzy raportu (WLB) wskazują także, że większość pracowników podziela pogląd, że przynależność do związku zawodowego nie przynosi korzyści. Jednakże większość osób uważa, że związkowi zawodowym można ufać. Dwie trzecie respondentów woli samodzielnie negocjować swoje wynagrodzenie, 16 procent uważa, że negocjacje wynagrodzenia powinny być prowadzone wspólnie z innymi pracownikami zakładu pracy, tylko 5 procent chce zaangażowania zakładowego związku zawodowego, a 10 procent uważa, że negocjować płace powinni partnerzy społeczni na poziomie krajowym. Większość ankietowanych chciałaby negocjować wspólnie w takich kwestiach, jak: bezpieczeństwo w pracy, liczba dni wolnych czy warunki wypowiedzenia umów.

Niewielka skala zawieranych układów zbiorowych w Estonii wynika więc przede wszystkim z niskiego poziomu uzwiązkowienia oraz z bardzo nielicznej reprezentacji pracowniczej (poprzez związki lub rady pracownicze) w zakładach pracy. W sytuacji braku tych instytucji w przedsiębiorstwach nie ma kto zawierać układów zbiorowych. Niewielkie zainteresowanie pracowników działalnością związkową w zakładach oraz ich niewielka świadomość korzyści i obowiązków wynikających z zawierania układów zbiorowych przyczyniają się do tego obrazu.

4. Organizacja i rola instytucji publicznych w mechanizmach dialogu

Estoński model dialogu społecznego należy uznać za bardzo słabo zinstytucjonalizowany. Mająca działać na poziomie centralnym Rada Społeczno-Gospodarcza jest martwym ciałem. Nie ma na tym poziomie instytucji sektorowego dialogu społecznego. Na poziomie regionalnym wprowadzicie takie instytucje istnieją,

ale wpisują się one w funkcjonowanie organów administracji publicznej. W przedsiębiorstwach pracowników reprezentują dwie instytucje: zakładowe związki zawodowe oraz instytucja przedstawiciela pracowników (*Employee Trustee*).

Wobec braku instytucji dialogu społecznego na szczeblu krajowym, trójstronny dialog społeczny prowadzony jest w formie spotkań organizowanych *ad hoc*. Partnerzy społeczni skarżą się, że brak regularnych spotkań i komitetów roboczych odcina ich od bieżącej informacji o działaniach rządu. Jak podkreśla przewodniczący EAKL Harri Talliga, często dochodzi do sytuacji, że podczas spotkań trójstronnych dyskutowane są już gotowe projekty ustaw, o których przygotowaniu partnerzy społeczni wcześniej nie wiedzieli.

Ważnym forum trójstronnych relacji na szczeblu krajowym są rady w wybranych jednostkach administracji publicznej, takich jak na przykład Rada Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych (*Board of Health Insurance Fund*) czy Rada Funduszu Ubezpieczeń od Bezrobocia (*Board of Unemployment Insurance Fund*). Rady mają bezpośredni wpływ na jakość funkcjonowania instytucji podlegających ich kontroli. Zakres kompetencji rad jest dość szeroki i wiąże się przede wszystkim z dystrybucją środków publicznych. Chociaż rady bezpośrednio nie uczestniczą w kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa, to są jego ważnym elementem wykonawczym. Partnerzy społeczni oceniają, że ich współpraca w radach jest efektywna.

Instytucje branżowe i regionalne

W estońskim modelu dialogu społecznego nie ma instytucji branżowych. Od 2004 roku zawarto zaledwie cztery porozumienia branżowe, ale dotyczyły one tylko dwóch sektorów – opieki zdrowotnej (minimalne wynagrodzenia pracowników, przede wszystkim pielęgniarek i lekarzy¹³¹) oraz transportu drogowego (minimalne wynagrodzenia oraz czas pracy i odpoczynku).

Instytucje regionalnego dialogu społecznego działają wyłącznie w ramach organów administracji publicznej. Najważniejszą z nich są powstałe w 1996 roku komisje ds. rozwiązywania sporów zbiorowych (*labour dispute committees*). Podlegają bezpośrednio Estońskiemu Inspektoratowi Pracy. Tworzy on w każdym regionie jedną komisję, do której mogą się zwracać partnerzy społeczni. Każda składa się z przewodniczącego (mianuje go lokalny inspektorat pracy) oraz z równej reprezentacji pracowników i przedsiębiorców. Komisje uzupełniają działania sądów pracy. Z uwagi na mniejsze wymogi proceduralne i niższe niż w sądach koszty właśnie te instytucje rozstrzygają większość sporów pracowniczych. Nie mogą one orzekać w sprawach o roszczeniach przekraczających 150 tys. koron (ok. 9,3 tys. euro).

¹³¹ Choć porozumienie zawarte w 2007 roku odnośnie wynagrodzenia minimalnego w sektorze opieki zdrowotnej nie obejmuje lekarzy. EIRO (Estonia), *Estonia: Industrial relations developments in Europe 2007*, 23.09.2008, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803029s/ee0803029q.htm>.



W 2006 roku wpłynęło do nich 2671 spraw, z czego większość dotyczyła wypłaty wynagrodzeń oraz bezprawnego rozwiązania umów o pracę¹³².

Rozwiązywanie sporów wynikających ze stosunków pracy należy także do kompetencji instytucji Publicznego Mediatora (*Public Conciliator*). Może on prowadzić mediację w sporach indywidualnych i zbiorowych. W wyniku trójstronnego porozumienia pracodawców i związków zawodowych rząd powołuje na trzyletnią kadencję Publicznego Mediatora, który następnie wyznacza swoich regionalnych przedstawicieli. Instytucja mediatora została wprowadzona w 1995 roku i przez pierwsze osiem lat funkcjonowania uczestniczyła w 260 przypadkach.

Instytucje na poziomie przedsiębiorstw

W przedsiębiorstwach są dwie instytucje dbające o interesy pracowników: zakładowe związki zawodowe oraz reprezentant pracowników (*employee trustee*). Relacje między reprezentantem a związkami reguluje *Ustawa o reprezentacji pracowniczej z 2007 roku (Employee Trustee Act)*¹³³. Wcześniej istniał tak zwany estoński dualny system reprezentacji pracowników w zakładach pracy. W jednej firmie mogło zostać wybranych jednocześnie dwóch reprezentantów pracowników: pierwszego wybierali pracownicy zrzeszeni w związkach zawodowych, drugiego – ci nie należący do związków. W takiej sytuacji żaden z reprezentantów nie miał prawa do występowania w imieniu ogółu zatrudnionych w danym zakładzie. Na mocy ustawy z 2007 roku jedynym przedstawicielem załogi przedsiębiorstwa jest reprezentant pracowników (*employee trustee*). Wybiera go ogólne zebranie pracowników (*general meeting of employees*). Pierwszeństwo przy zawieraniu układów zbiorowych przysługuje wciąż związkom zawodowym. Każdy zarejestrowany związek może zawrzeć układ zbiorowy pod warunkiem zgody przynajmniej połowy załogi zakładu pracy. Kiedy w zakładzie pracy nie ma organizacji związkowej, układ zbiorowy może zawrzeć reprezentant pracowniczy (*Employee Trustee*), również po uzyskaniu zgody załogi.

¹³² Dla porównania sądy pracy w okresie 1998-2001 przeciętnie w roku rozpatrywały 607 spraw, podczas gdy w latach 2000-2002 średnio komisje ds. rozwiązywania sporów zbiorowych rozpatrywały 3200 spraw. Patrz EIRO (Estonia), *New law to change working conditions and institutional framework*, 24.03.2009, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/02/articles/ee0902029i.htm>.

¹³³ Ustawa przeniosła do ustawodawstwa estońskiego unijną dyrektywę 2002/14 o informowaniu i konsultowaniu pracowników. Oprócz określenia relacji między związkami a reprezentantem pracowników ustawa reguluje także kwestie konsultowania i informowania pracowników. Zgodnie z zapisami ustawy we wszystkich przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 30 pracowników istnieje obowiązek nałożony na pracodawców do informowania i konsultowania z pracownikami „ważnych dla rozwoju przedsiębiorstwa kwestii”. Obowiązek ten istnieje nawet w razie braku inicjatywy pracowników – pracodawca każdą istotną dla przedsiębiorstwa kwestię musi ogłaszać swoim pracownikom, także wtedy, gdy nie ma reprezentanta pracowników ani związku zawodowego.

Rola rządu

Rząd nie zdecydował się na prowadzenie rozbudowanego dialogu scentralizowanego w sytuacji niskiej reprezentatywności związków zawodowych i organizacji pracodawców. Postawa rządu w znacznej mierze wynika z preferencji społecznych mówiących, że decyzje o polityce gospodarczej i o rynku pracy powinny zapadać w organach mających do tego legitymację, czyli przede wszystkim w parlamencie, w mniejszym zaś stopniu podczas spotkań trójstronnych, w których uczestniczą słabo reprezentowani partnerzy społeczni. Należy jednak podkreślić, że w najważniejszych kwestiach rynku pracy rząd organizował spotkania trójstronne, a zmiany najczęściej wprowadzał po uzyskaniu akceptacji partnerów społecznych. W rezultacie tych porozumień udało się w Estonii stworzyć dobrze funkcjonujący rynek pracy, charakteryzujący się dużą elastycznością, niskim bezrobociem, wysokim zatrudnieniem oraz produktywnością pracy¹³⁴.

Największą przeszkodą w prowadzeniu skutecznego dialogu w Estonii jest brak odpowiednich instytucji, przede wszystkim na poziomie sektorów, oraz ograniczone możliwości organizacyjne i finansowe partnerów społecznych. Jak podkreślają przedstawiciele partnerów, rząd estoński uczynił niewiele, aby odmienić tę niekorzystną sytuację. Nie powstała instytucja, która zapewniałaby wsparcie merytoryczne i/lub organizacyjne partnerom dialogu. Związki zawodowe oraz organizacje pracodawców, chcąc rozwijać własne struktury, muszą opierać się wyłącznie na swoich ograniczonych zasobach. Jak stwierdza Harri Taliga, jedyne formy wsparcia, jakie otrzymują związki zawodowe od administracji państwowej, to możliwość odpisania od podatku przez członków tych organizacji wpłacanych składek oraz przyjęcie przez rząd w 2007 roku *Ustawy o wykorzystaniu środków unijnych*, która pozwala partnerom społecznym składać wnioski o wsparcie finansowe z Europejskiego Funduszu Społecznego. Nie została również opracowana strategia rozwoju dialogu społecznego.

5. Zakończenie

Związki zawodowe i organizacje pracodawców w Estonii są mało liczebne i mało reprezentatywne. W niewielkim stopniu wpływają na przepisy prawa i na politykę społeczno-gospodarczą. Niska skłonność do zrzeszania się wynika w znacznej mierze z obciążania związków dziedzictwem poprzedniego systemu, choć ich odbiór społeczny nie jest najgorszy, lepszy niż na Węgrzech. Można sądzić, że wiąże

¹³⁴ Gospodarka estońska, w przeciwieństwie do polskiej i Węgierskiej, wypełnia cele dotyczące rynku pracy określone w strategii lizbońskiej – 60 proc. w wypadku kobiet oraz 50 proc. w wypadku osób w wieku 55-64 lat. Ogólny wskaźnik zatrudnienia także zbliżony jest do docelowego (70 proc.).



się to po części z brakiem konfliktów w dialogu społecznym oraz w związkach zawodowych.

W związku z faktem, że w Estonii dialog regionalny jest nieobecny, na pierwszy plan wysuwa się dialog autonomiczny, branżowy i scentralizowany. Jednak te formy dialogu są słabo rozwinięte. Brak finansowego, organizacyjnego i merytorycznego wsparcia ze strony rządu utrudnia funkcjonowanie organizacji partnerów społecznych. W pewnych wypadkach rekompensują to sobie działalnością własną – największa konfederacja związkowa finansuje swą aktywność przede wszystkim dzięki wynajmowaniu powierzchni biurowych, a konfederacje pracodawców mogą mieć perspektywę uzyskania finansowania z sektora prywatnego. Nadal są one jednak bardzo słabe. Być może rolę przełomową odegra umożliwienie finansowania kwestii związanych z rozwojem dialogu z pieniędzy Europejskiego Funduszu Społecznego. Do tej pory Estonia wykorzystuje je w bardzo małej skali, w porównaniu choćby do Polski lub Węgier

W sytuacji słabej pozycji partnerów społecznych, do których należy bardzo niewiele pracujących i pracodawców, w Estonii ogólnie nie dostrzega ani potrzeby, ani przestrzeni do prowadzenia dialogu scentralizowanego. Tym samym najważniejszym forum debaty stał się proces parlamentarno-polityczny, także w kwestiach bezpośrednio dotyczących stosunków przemysłowych i rynku pracy. Warto przy tym pamiętać, że w niektórych obszarach, związanych z ochroną zdrowia oraz ubezpieczeniami od bezrobocia, funkcjonują instytucje gromadzące administrację, reprezentantów partnerów społecznych oraz reprezentantów opinii publicznej i/lub środowisk eksperckich. Przez dłuższy czas partnerzy byli zdolni do kompromisu w sprawie wysokości wynagrodzenia minimalnego, ale także w innych ważnych dziedzinach rynku pracy. Z perspektywy Polski warte naśladowania wydaje się także stworzone zaplecze prawno-instytucjonalne do rozwiązywania konfliktów wynikających ze stosunków pracy, które często załatwiane są nie w sądach, lecz w ramach instytucji arbitrażowych. Chociaż powyższe przesłanki pozwalają sądzić, że możliwości dialogu i kompromisu partnerów dialogu są duże, to wydaje się, że mogłyby one znacznie się zwiększyć, gdyby powstały odpowiednie instytucje dla ich merytorycznego i organizacyjnego wsparcia.

FRANCJA

Marek Pliskiewicz

1. Wprowadzenie

Dialog społeczny we Francji wyróżnia się szczególną specyfiką, zwłaszcza jeśli porównamy go do dialogu realizowanego w takich krajach, jak Holandia, Hiszpania, czy Irlandia. We Francji nie dochodziło do zawierania wielostronnych paktów społecznych, które dotyczyłyby kluczowych aspektów życia społecznego i ekonomicznego. Nie oznacza to jednak, że dialog trójstronny nie istnieje. Wyraża się on w innych formach i instytucjach i ma charakter bardziej konsultacyjny niż negocjacyjny.

Francuski dialog społeczny w pewnym zakresie napotykał na bariery wynikające z obowiązywania reguły głoszącej, że: „Zasada całej suwerenności narodowej opiera się głównie na Narodzie. Żadne ciało, żadna jednostka nie może sprawować władzy, która nie pochodzi od Narodu”¹³⁵. Wywodzi się ona z czasów rewolucji francuskiej, a określona została w art. 3. Deklaracji praw człowieka i obywatela.

Zasada ta ukształtowała władze publiczne (rządy) niesłyszalne i zazdrosne o rolę odgrywaną przez inne podmioty społeczne, chociaż jednocześnie już w XIX wieku pojawiały się propozycje włączenia pracowników w proces poszukiwania i określania polityki gospodarczej Francji¹³⁶. Przykładem jest Konsultacyjna Komisja Pracy, znana bardziej pod nazwą Komisji Luksemburskiej, która miała przygotować politykę społeczną rządu przy udziale zainteresowanych pracowników¹³⁷. Z kolei w 1925 roku powstała Krajowa Rada Ekonomiczna, organ o charakterze doradczym, złożony z 47 przedstawicieli pracowników i pracodawców, któremu przewodniczył premier. Ustawa z 1936 roku rozszerzyła jej kompetencje o udział w procesie legislacyjnym oraz o funkcje rozjemcze. 30 grudnia 1940 roku rząd Vichy rozwiązał Radę.

W modelu francuskim, określanym jako „socjalny etatyzm”¹³⁸, – w przeciwieństwie do państw o systemie socjalno-demokratycznym – organizacje społeczne, w tym związki zawodowe są słabe. Dlatego od zakończenia II wojny światowej państwo jest głównym podmiotem działającym w sprawach socjalnych i spełniającym zasadniczą rolę w dystrybucji funduszy na cele socjalne¹³⁹.

¹³⁵ J. Frayssinnet, *Le Conseil économiques et social*, La Documentation française, Paris 1996, s. 6 i 7 ; J. Dermagne, *Qu'est que le Conseil économiques et social*, l'Archipel, Paris 2006, s. 32.

¹³⁶ J. Frayssinnet, op.cit., s.6-9.

¹³⁷ Patrz „Le Conseil Economique et Social”, Paris 1985, s. 2 i nast. oraz „Conseil Economique et Social”, Paris 1996.

¹³⁸ P. Rosanvallon cyt. W artykule P.E. Tixier *Quelle nouvelle donne pour le syndicalisme?* [w:] *La formation syndicale*, Education permanente, nr 154/2003, s.61 i nast.

¹³⁹ J.D. Reynaud, *L'action collective et la régulation sociale*, Ed. Armand Collin, Paris 1989.



Dla Francji charakterystyczna jest wielość instytucji wspierających dialog i współpracę partnerów społecznych na poziomie krajowym i zakładowym, a także tych instytucji, których celem jest rozwiązywanie ważnych problemów społecznych i gospodarczych. W ich pracach uczestniczą partnerzy społeczni, często tylko reprezentatywne organizacje związków zawodowych i pracodawców. Do tej grupy należą instytucje określane jako „instytucje demokracji partycypacyjnej”¹⁴⁰. Gue Caire pisze, że trudno byłoby skatalogować wszystkie instytucje, w których partnerzy społeczni partycypują w różnych formach¹⁴¹.

Ponadto ciekawa i bogata jest forma działania trójstronnych instytucji, które współzarządzają funduszami publicznymi, na przykład pochodzącymi ze składek ubezpieczeniowych na wypadek bezrobocia. Partnerzy tworzą tak zwane organizacje parytetowe¹⁴². Wypłacają one świadczenia dla bezrobotnych. Takimi instytucjami są UNEDIC na szczeblu krajowym i ASSEDIC na szczeblu regionalnym.

Choć – jak zaznaczyliśmy powyżej – negocjacje trójstronne odgrywały ograniczoną rolę w dotychczasowych mechanizmach dialogu, to jednak warto wskazać na ciekawe przykłady takich negocjacji. Dotyczą one istotnego procesu związanego ze skracaniem czasu pracy do 35 godzin¹⁴³. Decyzje w tej sprawie niejednokrotnie opierały się na ważnych porozumieniach między partnerami społecznymi. Warto przypomnieć, że Francja była jednym z pierwszych państw, w którym wprowadzono ośmiogodzinny dzień pracy¹⁴⁴. Pod koniec lat 60. ponownie zaczął się proces skracania czasu pracy, głównie w ramach układów zbiorowych pracy. Od 1982 roku prawo umożliwiało partnerom społecznym zawieranie tak zwanych porozumień derogacyjnych, które dopuszczały odchodzenie od przepisów ustawowych i wprowadzanie bardziej elastycznych rozwiązań w dziedzinie czasu pracy. Początkowo porozumienia te zawierano na poziomie branż. Kolejna faza dyskusji wokół czasu pracy odbyła się w połowie lat 90. W 1996 roku w drodze negocjacji i z pomocą finansową państwa rozpoczęto stopniowe skracanie obowiązującego czasu pracy. Przyjęto ustawę w sprawie popierania zatrudnienia w drodze organizacji i skracania – układami zbiorowymi pracy – czasu pracy (tzw. ustawa Robien, od nazwiska ministra pracy). Pracodawcy, którzy zawarli z przedstawicielami pracowników takie porozumienie, pod warunkiem utrzymania dotychczasowego zatrudnienia lub

¹⁴⁰ G. Caire France [w:] *Toward Social Dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social Policy-making* (A. Trebilcock et al.), International Labour Office Geneva, 1994, s. 165 i nast.

¹⁴¹ G. Caire, France [w:] *Towards Social Dialog: tripartite cooperation in national economic and social polity-making*, International Labour Office, 1994, s. 165.

¹⁴² A. Supiot, „Parité égalité, majorité dans les relations collectives du travail”, [w:] *Le Droit collectif du Travail; questions fondamentales-évolutions récentes*, Etudes en hommage H. Sinay, N. Aliprantis, F. Kessler (red.), Wyd. Peter Lang, Frankfurt a/Main-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien, s. 59-68.

¹⁴³ Rola porozumień zbiorowych przy skracaniu czasu pracy we Francji [w:] *Czwarty przegląd układów zbiorowych pracy Materiały z Konferencji NSZZ „Solidarność”, Kraków 23-24.03.2000*, s. 35-43.

¹⁴⁴ Ustawą z 29.04.1919 r. i 40-godzinny tydzień pracy (ustawą z 21 czerwca 1936 r.) we wszystkich zakładach pracy: przemysłowych, handlowych, rzemieślniczych i spółdzielczych. Zob.: J. Rivero, J. Savatier, *Droit du travail*, PUF, Paris 1991, s. 518.

stworzenia nowych miejsc pracy, mogli uzyskać obniżenie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne¹⁴⁵. Z kolei gdy w 1997 roku do władzy doszła nowa, lewicowa koalicja, zapowiedziano wprowadzenie ustawowego 35-godzinnego tygodnia pracy dla przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 20 pracowników – od 1 stycznia 2000 roku, a dla przedsiębiorstw zatrudniających do 20 osób – od 1 stycznia 2002 roku. Rząd zakładał, że krótszy o cztery godziny tydzień pracy nie przyczyni się do wzrostu kosztów i zmniejszenia produkcji.

Od 2003 roku można zauważyć zmianę w podejściu do problemu czasu pracy. Nie kwestionuje się 35 godzinnego, ustawowego tygodnia pracy, ale wprowadza się rozwiązania bardziej elastyczne, kładąc nacisk na indywidualizację rozwiązań¹⁴⁶. Wprowadzono w drodze układów zbiorowych pracy możliwość przedłużania czasu pracy za zgodą pracowników, aby zwiększyć ich siłę nabywczą¹⁴⁷. A zatem po okresie dominacji rozwiązania ustawowego decydującą rolę w regulacji czasu pracy we Francji odgrywa obecnie dialog społeczny w formie negocjacji zbiorowych¹⁴⁸.

2. System wsparcia dla partnerów dialogu

W przypadku Francji możemy mówić o istnieniu pewnych bezpośrednich form wsparcia partnerów społecznych ze strony państwa. Dotyczy to również finansowania zaplecza eksperckiego. Można bowiem zaryzykować stwierdzenie, że główny nurt prac eksperckich, z których korzystają francuscy partnerzy społeczni toczy się w instytucjach dialogu, finansowanych zazwyczaj ze środków publicznych.

W zakresie prac eksperckich ważną rolę pełni Rada Ekonomiczna i Społeczna Francji¹⁴⁹, największa instytucja dialogu, aczkolwiek dialogu konsultacyjnego. Finansowana jest z budżetu publicznego (powiązanego z budżetem Prezesa Rady Ministrów). Rada przygotowuje projekt budżetu, który sprawdza Ministerstwo Gospodarki i Finansów, następnie jest on głosowany przez parlament. Rada ma autonomię zarządzania swoją działalnością. Jej członkowie otrzymują wynagrodzenie i diety za wykonywanie pracy¹⁵⁰. Ci, którzy reprezentują organizacje społeczne, na przykład

¹⁴⁵ J.C. Javillier, *Droit du travail*, op.cit., s.420.

¹⁴⁶ F. Favennec-Héry, *Vers autoréglementation du temps de travail dans l'entreprise*, *Droit Social*, 2005, s. 794.

¹⁴⁷ Loi Nr 2008-111 z 8.02.2008 pour le pouvoir d'achat, JO 9.02.2008, s. 2451 i nast., nr 2008-789 z 20.08.2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, JO 21.08.2008.

¹⁴⁸ F. Favennec-Héry, P.-Y. Verkindt, *Droit du travail*, 2^e édition, L.G.D.J 2009, s. 633.

¹⁴⁹ M. Pliszkiwicz Rada Ekonomiczna i Społeczna Francji jako instytucja dialogu obywatelskiego [w:] Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona prof. U. Jackowiak, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XVII, Wyd. Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007, s. 197-206.

¹⁵⁰ Dekret nr 59-602 z 5 maja 1959 r. (Dziennik Urzędowy z 7 maja 1959 z późniejszymi zmianami).



związki zawodowe, przekazują swoje wynagrodzenie na działalność macierzystych organizacji, dla których są to znaczące kwoty w ich budżetach

Rada prowadzi wiele przedsięwzięć badawczych związanych z opracowywaniem opinii tworzonych na wniosek rządu, bądź z własnej inicjatywy opinii. Zgodnie z artykułem 69 konstytucji Rada, na wniosek rządu wydaje opinie dotyczące projektów ustaw, zarządzeń lub dekretów oraz przedstawionych do zaopiniowania propozycji ustawodawczych. Rząd może również zwrócić się do niej z prośbą o konsultacje w zakresie wszelkich problemów ekonomicznych lub społecznych¹⁵¹. Instytucja ta jest więc swoistym forum dialogu, które umożliwia profesjonalną debatę nad społecznie istotnymi tematami, oraz zachęca różne grupy zawodowe do współpracy i udziału w kształtowaniu polityki ekonomicznej i społecznej rządu.

Do wykonywania swoich funkcji rada ma 146 pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy¹⁵². Obsługują dziewięć następujących stałych sekcji: Spraw Społecznych, Pracy, Gospodarki Regionalnej i Zagospodarowania Przestrzennego, Warunków Życia i Środowiska, Finansów, Stosunków Zewnętrznych, Działalności Produkcyjnej, Badań Naukowych i Technologii, Rolnictwa i Żywności oraz Ogólnych Problemów Gospodarczych i Koniunktury¹⁵³. W sekcjach prowadzone są stałe dyskusje i badania, na ich podstawie których Rada przygotowuje swoje opinie

W latach 2000–2006 Rada – na wniosek rządu – wydała opinie w następujących kwestiach: reforma polityki wodnej; perspektywy rozwoju Francji; kobiety w miejscach podejmowania decyzji, przyszłość Izby Handlu i Przemysłu; moralne znęcanie się w pracy; osoby stare w społeczeństwie; mediacja i koncyliacja w bliskości miejsca sporu; korzystanie z wakacji przez osoby młode w wieku 18-25 lat; zdrowie i nowe technologie w dziedzinie informacji; minimalne wynagrodzenie (SMIC) a skracanie czasu pracy: od rozbieżności do zgodności; przedsiębiorstwa i ułatwienia administracyjne; podejmowanie pracy zawodowej przez młodych absolwentów szkół wyższych; projekt ustawy programowej w sprawie badań naukowych; projekt ustawy w sprawie zarządzania materiałami i odpadami radioaktywnymi; polityki w zakresie urbanistyki i mieszkalnictwa wobec zmian klimatycznych; obrona drugiej szansy; ułatwienie młodym znalezienia pracy, koniunktura ekonomiczna i społeczna w 2006 roku.

W tym samym okresie z inicjatywy własnej Rada wydała opinie między innymi na następujące problemy: przyszłość systemów emerytalnych; zadłużenie i nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych; przyczyny i skutki zatopienia tan-

¹⁵¹ J. Dermagne, op. cit., s. 46-49. Wnioski o charakterze obligatoryjnym są zgłaszane bardzo rzadko. W czasie kadencji 1999-2004 były trzy takie wnioski. Natomiast znacząco rośnie liczba wniosków fakultatywnych.

¹⁵² Szczegółowe rozwiązania dotyczące organizacji rady i jej prac zawarte są w regulaminie wewnętrznym. Zob.: Dekret nr 2004-1270 z 26 listopada 2004 zatwierdzający zmianę regulaminu wewnętrznego (Dziennik Urzędowy z 27 listopada 2004).

¹⁵³ Zadania i zakres odpowiedzialności rady zostały określone w art. 1-6 ustawy ustrojowej z 1958 r.

kowca „Erika”; rozszerzenie Unii Europejskiej: warunki i konsekwencje, następstwa efektu cieplnego; euro i obywatel; wkład Francji w postęp krajów rozwijających się; jakość i źródła produktów rolnych i żywności; udział Rady Ekonomicznej i Społecznej w krajowej debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej; tworzenie i trwanie małych przedsiębiorstw; wielostronne negocjacje handlowe Światowej Organizacji Handlu (sprawy rolnictwa i żywności); stosunki wzajemne Unii Europejskiej i Mercosur; prawo w stosunkach pracy: niebezpieczeństwa wynikające z jego nieprzestrzegania; integracja społeczna młodych Francuzów obcego pochodzenia; proces lizboński; konsekwencje gospodarcze i społeczne kryzysów rolnych; dyrektywa dotycząca usług na rynku wewnętrznym; społeczeństwo wiedzy w ramach Strategii Lizbońskiej; mieszkanie jutra – o lepszą jakość życia.

Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych (IRES). Istotnym elementem francuskiego systemu wsparcia eksperckiego jest Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych (IRES). Utworzyły go w 1982 roku jako stowarzyszenie wszystkie reprezentatywne konfederacje związków zawodowych. Instytut pełni ważną i oryginalną funkcję polegającą na tworzeniu i wzbogacaniu więzi między pracą badawczą w wymienionych dziedzinach a oczekiwaniami związków zawodowych. Instytut pełni wyjątkową rolę, jako wspólne miejsce działalności intelektualnej i wymiany poglądów związków zawodowych z poszanowaniem ich odrębności i zróżnicowanych zainteresowań. Jego działalność opiera się na czterech filarach: autonomii; dyscyplinie badań naukowych; pluralizmie; współpracy międzynarodowej.

Instytut jest utrzymywany z subwencji pochodzących z funduszy publicznych oraz z honorariów za wykonanie zamówionych badań naukowych.

W Radzie Administracyjnej IRES zasiada 9 członków związków zawodowych (po 2 z CFTD, CGT-FO i CGT oraz po 1 z CFE-CGC, CFTC i UNSA-Education), 9 przedstawicieli świata nauki i 4 przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów. Biuro Instytutu składa się z 6 przedstawicieli konfederacji związkowych po jednym z każdej z nich. Na zasadzie rotacji kolejno kierują oni pracą instytutu. Dyrektor generalny jest profesorem uniwersyteckim.

Zadaniem IRES jest realizacja, określonych przez reprezentatywne organizacje związkowe, potrzeb w dziedzinie badań ekonomicznych i społecznych. Centrum Badań i Dokumentacji IRES zatrudnia około 30 badaczy, dokumentalistów i pracowników administracyjnych. Realizują oni zatwierdzony przez Radę Administracyjną program badawczy na lata 2005–2009. Co roku składają sprawozdanie ze swoich prac.

Instytut jest także miejscem studiów i prac badawczych prowadzonych osobno dla każdej organizacji związkowej. Po uzyskaniu zgody Rady Administracyjnej finansuje program realizowany przez grupy badawcze wybrane przez każdą z organizacji związkowych. Wyniki badań są do dyspozycji wszystkich organizacji związkowych zarządzających IRES. Grupa pracowników zajmująca się tymi studiami

i badaniami została nazwana „*Agence d'objectifs*”, co można przetłumaczyć jako „Agencja osiągnięcia celów”.

Trzy razy w roku Instytut wydaje „*La Revue de l'IRES*”, kontynuację publikacji z lat 1984–1989 pod tytułem „*La Note de l'IRES*”. „*Revue de l'IRES*” stanowi przegląd naukowym prac instytutu. Ponadto od 1989 roku ukazuje się dwumiesięcznik „*La Chronique Internationale de l'IRES*”, poświęcony zagadnieniom socjalnym, międzynarodowym i zawierający tematyczne dossier tych problemów.

„*La Lettre de l'IRES*” jest biuletynem informacyjnym instytutu. Kwartalnik zawiera informacje na temat prowadzonych w instytucie oraz w centrach badawczych związków zawodowych badań, spotkań i konferencji naukowych. Publikowane są także w formie elektronicznej dokumenty prac badawczych Instytutu pt. „*Les Documents de travail*”.

Program badawczy na lata 2005–2009 obejmuje cztery grupy tematyczne: stosunki pracy i demokracja socjalna, przemiany finansowe, produkcyjne i restrukturyzacja, transformacja zatrudnienia i pracy, dynamika w dziedzinie negocjowania wynagrodzeń i polityki socjalne. Inne działania i projekty interdyscyplinarne dotyczą: aktualności międzynarodowych w zakresie problemów pracy, publikacji na temat „Stan pracy we Francji” oraz wyników działania Centrum Dokumentacji IRES.

Za element systemu wsparcia uczestników dialogu można uznać także Instytuty Pracy. Prowadzą one działalność szkoleniową i badawczą w dziedzinie nauk społecznych na rzecz członków i działaczy związków zawodowych sektora prywatnego. We Francji działa 11 Instytutów Pracy¹⁵⁴. Są to jednostki uniwersyteckie. Pierwszy z nich został utworzony w 1955 roku na Uniwersytecie w Strasburgu przez prof. M. David'a. Zaproponował on organizowanie szkolenia dla związków zawodowych na uniwersytetach. Ministerstwo Pracy przedstawiło najważniejszym związkom propozycję finansowania takich szkoleń z budżetu publicznego. Zgodę wyraziły trzy konfederacje: CGT, CGT-FO i CFDT. Inne organizacje związkowe zdecydowały się na edukację swych członków, korzystając ze wsparcia budżetu Ministerstwa ds. Pracy, we własnych ośrodkach szkolenia zawodowego.

Do szkoleń mają działacze związkowi pełniący funkcje statutowe w swoich organizacjach, a zwłaszcza ci pełniący je w publicznych instytucjach gospodarczych i społecznych, których działalność w całości lub w części jest realizowana na podstawie porozumienia ze związkami zawodowymi. Środki na te szkolenia pochodzą z budżetu Ministerstwa ds. Pracy, a środki przeznaczone na funkcjonowanie instytutów uniwersyteckich także z budżetu Ministerstwa ds. Edukacji. Aby uzyskać pomoc finansową wymienione instytucje przygotowują projekty staży i sesji szkoleniowych, określając programy tematyczne i czas trwania szkoleń. Zgoda Ministerstwa ds. Pra-

¹⁵⁴ Na następujących uniwersytetach: Aix-Mareille II-Méditerranée, Montesquieu-Bordeaux IV, Pierze-Mendès – Grenoble, Lille II, Nancy II, Rennes 2 Haute-Bretagne, Jean Monet – Saint-Etienne, Paris I Panthéon – Sorbonne, Robert Schuman – Strasbourg, Toulouse – Le Morail. Budżet Instytutu Pracy na Uniwersytecie Montesquieu-Bordeaux IV wynosi rocznie 82.250 euro.

cy na finansowanie przedstawicieli związków zawodowych jest wydawana w formie uchwały określającej listę organizacji, które prowadzą szkolenia ekonomiczne, społeczne i związkowe.

We Francji działa również system wspierania działalności związków zawodowych przez przedsiębiorstwa i instytucje publiczne. Chodzi o tak zwany system kredytu godzin na załatwianie spraw związkowych poza przedsiębiorstwem. Każdy delegat związkowy ma do dyspozycji czas niezbędny na wykonywanie swoich zadań. Czas ten wynosi 10 godzin miesięcznie w zakładach zatrudniających od 50 do 150 osób, 15 godzin miesięcznie w przedsiębiorstwach zatrudniających od 150 do 500 pracowników i 20 godzin miesięcznie w firmach ponad 500 pracowników. Istnieje też praktyka dawania pracownikom tzw. czeków związkowych na określoną kwotę, które mogą być przekazane swobodnie wybranemu związkowi zawodowemu.

Poza tym, partnerzy mają dostęp do subwencji. Wiązą się one jednak z funkcjami, jakie są przez nich pełnione. Ministerstwo Pracy zarządza subwencjami obejmującymi kwoty na (1) szkolenie ławników desygnowanych przez związki zawodowe do sądów pracy oraz na (2) szkolenie ekonomiczne i społeczne pracowników wybranych do wykonywania funkcji związkowych.

Sumy przeznaczone na szkolenie ławników są przekazywane stowarzyszeniom zarządzającym szkoleniami, osobno dla każdego związku zawodowego. Kwoty na szkolenie zawodowe pracowników wykonujących funkcje związkowe trafiają bezpośrednio do związków zawodowych.

Do 1 stycznia 2005 roku subwencjami osobno zarządzały DGEFP¹⁵⁵ i DRT¹⁵⁶. Później zostały włączone w jednolitą linię kredytową zarządzaną przez DRT. Obecnie podpisuje się trzyletnie umowy ze związkami zawodowymi. Określają one ryczałtowo „jednolity dzień stażowy” i listę pokwitowań oraz innych dokumentów, które mają być przedstawione do rozliczenia (wymogi określone przez sąd obrachunkowy w 2002 roku). W 2006 roku kwoty na szkolenie zawodowe ławników wynosiły ogólnie 7,6 mln euro, a sumy na szkolenie pracowników wykonujących funkcje związkowe około 25,6 mln euro. Były one przeznaczone na trzy typy szkoleń: dialog społeczny i demokracja socjalna, poprawa jakości zatrudniania i stosunki pracy oraz ogólne zagadnienia pracy i zatrudnienia. Z tych funduszy korzystało pięć reprezentatywnych konfederacji związkowych oraz UNSA.

Fundusze na szkolenia ławników rozdzielane są w oparciu o liczbę głosów otrzymanych przez kandydatów poszczególnych organizacji związkowych w czasie wyboru ławników. Każda z poniższych organizacji CGT, CFDT i CGT-FO otrzymują po dwie dziewiąte ogólnej sumy, a CFTC, CGC i UNSA dzielą między siebie po równo pozostałą sumę.

¹⁵⁵ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

¹⁵⁶ Direction des relations du travail (DRT).



Ponadto na takich samych zasadach są przyznawane organizacjom związkowym wyjątkowe subwencje na pokrycie wydatków związanych z wyborami ławników do sądów pracy. Ponadto Kancelaria Premiera przyznaje jeszcze dwa typy finansowania, z którego korzystają pośrednio związki zawodowe. Chodzi po pierwsze, o dotację dla Rady Ekonomicznej i Społecznej dla 69 jej członków – przedstawicieli związków zawodowych, którzy przekazują swoje honoraria organizacjom związkowym, do których należą. Po drugie, o pokrycie kosztów Instytutu Badań Ekonomicznych i Społecznych (IRES). Każda konfederacja związkowa korzysta z tego instytutu dla realizacji swojego programu badawczego.

Według artykułu opublikowanego w „*Liaisons Sociales*” pięć reprezentatywnych konfederacji związkowych oraz UNSA – Education dzieli między siebie 2 mln euro. Sumę tę można porównać z kwotą 500 tys. euro wpłacaną na konto CDFT, pochodzącą z wynagrodzeń członków Rady Ekonomicznej i Społecznej, należących do tej konfederacji.

Trudno przedstawić i ocenić całościowo finansowanie związków zawodowych z funduszy publicznych. Ogólnie ocenia się, że system ten nie jest przejrzysty. Wpływa na to kilka czynników: (1) brak prawnego obowiązku publikowania sprawozdań finansowych przez związki zawodowe; istniejące dane są częściowe i niepewne; (2) ogromne zróżnicowanie i rozdrobnienie środków publicznych i parapublicznych oraz fakt, że są one przyznawane przez różne instytucje (państwo, władze lokalne, organizacje parytetowe) i w różnych formach; (3) złożoność struktur związkowych uniemożliwia całościową przejrzystość rachunków; (4) praktyka nieprzekazywania informacji o niektórych źródłach finansowania związków zawodowych.

3. Partnerzy dialogu

We Francji istnieje prawo do zrzeszania się w celu reprezentacji i obrony praw i interesów, co wynika z konstytucji. Zgodnie z obowiązującymi postanowieniami preambuły konstytucji z 27 października 1946 roku „każdy człowiek może bronić swych praw i swych interesów poprzez działalność związkową i należeć do wybranego przez siebie związku zawodowego”, a „każdy pracownik bierze udział, za pośrednictwem swych delegatów, w zbiorowym określeniu warunków pracy, jak również w zarządzaniu przedsiębiorstwem”.

Z powołanych przepisów konstytucji wynika prawo zrzeszania się pracowników i pracodawców, a także specyficzna dla Francji zasada podwójnej reprezentacji pracowników: reprezentacji związkowej, istniejącej na wszystkich poziomach dialogu, i reprezentacji wybranej przez całą załogę, która z istoty swej występuje tylko na szczeblu zakładu pracy.

Partnerami dialogu społecznego ze strony pracodawców są poszczególni pracodawcy, ich organizacje branżowe (federacje) na szczeblu krajowym oraz ogólny

nokrajowe organizacje międzyzawodowe. Z kolei ze strony państwa w dialogu społecznym uczestniczą organizacje rządowe. Ich struktura jest złożona ze względu na to, że państwo wypełnia liczne i zróżnicowane role (pracodawcy, administracji, władzy publicznej, podmiotu i przedmiotu negocjacji)¹⁵⁷.

Związki zawodowe. Historia ruchu związkowego we Francji zaczyna się w końcu XVIII wieku od zakazu organizowania się pracowników, wynikającego z ustawy Le Chapelier z 14-17 czerwca 1791 roku. Prawo do zrzeszania się wprowadziła dopiero ustawa z 21 marca 1884 roku, która upoważniła pracowników do organizowania się w związki zawodowe. Ustawa z 12 marca 1920 roku rozszerzyła uprawnienia do tworzenia i swobodnego działania związków zawodowych, z tym że organizacje związkowe działały poza przedsiębiorstwami aż do 1968 roku. Po negocjacjach przedstawicieli rządu, pracodawców i związków zawodowych oraz na podstawie przygotowanego, ale niepodpisanego przez negocjatorów tzw. protokołu z Grenelle¹⁵⁸ rząd zobowiązał się między innymi do przedłożenia w parlamencie projektu ustawy w sprawie wykonywania praw związkowych w przedsiębiorstwie. Przyjęta 27 grudnia 1968 roku ustawa umożliwiła tworzenie w przedsiębiorstwie sekcji związkowych i wyznaczanie delegatów związkowych. Uprawnienia te dodatkowo wzmocniły przepisy ustawy z 28 października 1982 roku.

We Francji istnieje pięć uznanych oficjalnie za reprezentatywne konfederacji związków zawodowych. Nastąpiło to uchwałą z 31 marca 1966 roku podpisaną przez premiera i ministra spraw socjalnych i zatrudnienia. Są to: Powszechna Konfederacja Pracy (CGT)¹⁵⁹, Powszechna Konfederacja Pracy – Siła Robotnicza (CGT-FO)¹⁶⁰, Francuska Konfederacja Pracowników Chrześcijańskich (CFTC)¹⁶¹, Francuska Konfederacja Demokratyczna Pracy (CFDT)¹⁶² i Francuska Konfederacja Kadr Kierowniczych – Powszechna Konfederacja Kadr Kierowniczych (CFE-CGC)¹⁶³.

CGT powstała w trakcie kongresu w Limoge 23 i 24 września 1895 roku. W 1922 roku wystąpiła z niej mniejszościowa grupa członków, związana z Partią Komunistyczną. Utworzyła ona nową centralę związkową Zjednoczoną Powszechną Konfederację Pracy (CGTU)¹⁶⁴. W 1936 roku CGTU powróciła do CGT. Drugi rozłam nastąpił w 1948 roku. Tym razem mniejszość stanowiła grupa związana z tradycją

¹⁵⁷ A.Lyon-Caen „L'organisation fonctionnelle et institutionnelle de la réglementation des conditions de travail”, [w:] *La réglementation des conditions de travail dans les Etats membres de la Communauté européenne*, Wyd. Commission des Communautés Européennes, Europe Sociale, Volume 2, Supplément 5/93, Bruxelles 1993, s. 101.

¹⁵⁸ L'Accord de Grenelle. Projet de Protocole d'accord, Droit Social Nr 7-8/1968, s. 449.

¹⁵⁹ Confédération Générale du Travail.

¹⁶⁰ Confédération générale du travail – Force Ouvrière.

¹⁶¹ Confédération française des travailleurs chrétiens.

¹⁶² Confédération française démocratique travail.

¹⁶³ Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres.

¹⁶⁴ Confédération générale du travail unitaire.



socjalistyczną. Opuściła ona CGT i utworzyła nową konfederację o nazwie Powszechna Konfederacja Pracy – Siła Robotnicza (CGT-FO).

CFTC (Francuska Konfederacja Pracowników Chrześcijańskich) powstała 1-2 listopada 1919 roku, ale pierwszy związek zawodowy o rodowodzie chrześcijańskim, a mianowicie Związek Zawodowy Pracowników Handlu i Przemysłu Paryża powstał w 1887 roku. W 1964 roku w czasie Nadzwyczajnego Zjazdu CFTS członkowie, którzy postanowili wykreślić ze statutu odwołanie się do zasad moralności chrześcijańskiej w działalności związku, utworzyli Francuską Konfederację Demokratyczną Pracy (CFDT).

CFE (Francuska Konfederacja Kadr Kierowniczych) powstała 15 października 1944 roku. Od 21 maja 1981 roku rozszerzyła nazwę o drugi człon – Powszechna Konfederacja Kadr Kierowniczych (CGC).

Poziom uzwiązkowienia we Francji należy do najniższych w Europie i wynosi około 8–9 procent pracowników¹⁶⁵. Dlatego o reprezentatywności organizacji nie przesądza tylko liczba członków, ale także liczne kryteria dodatkowe. Związki zawodowe nienależące do wymienionych pięciu konfederacji muszą je spełnić. Zgodnie z dawnym artykułem L. 133-2 francuskiego kodeksu pracy reprezentatywność organizacji związkowych jest określona według następujących kryteriów: liczba członków, niezależność, składki, doświadczenie i okres istnienia, patriotyczna postawa w czasie okupacji. Dwa dalsze kryteria reprezentatywności zostały sformułowane przez orzecznictwo Izby Socjalnej Sądu Kasacyjnego. Są to: liczba zwolenników i działalność związku. Oceniając liczbę członków związku zawodowego należy – zgodnie z orzeczeniem Sądu Kasacyjnego z 1952 roku – brać też pod uwagę liczbę zwolenników danego związku, określaną liczbą głosów oddanych na kandydatów danego związku zawodowego w czasie wyborów delegatów załogi i członków komitetu przedsiębiorstwa. Rzeczywista i stała działalność związku zawodowego, przeprowadzone akcje i wpływ na pracowników niezrzeszonych stanowią zgodnie z orzeczeniem Sądu Kasacyjnego z 1986 roku kryterium reprezentatywności potwierdzające niezależność i doświadczenie związku zawodowego.

Reprezentatywność związku zawodowego oznacza jego szczególną zdolność do występowania w określonych sprawach w zbiorowych stosunkach pracy¹⁶⁶. Reprezentatywne związki zawodowe (ich federacje i konfederacje) mają wiele przysługujących tylko im uprawnień: desygnują swoich reprezentantów do licznych trój- i wielostronnych instytucji, w których prowadzony jest dialog społeczny (Rada Ekonomiczna i Społeczna, Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych, rady administracyjne kas zabezpieczenia społecznego etc.), uczestniczą w negocjacjach zbiorowych

¹⁶⁵ Les travail dans le monde. Relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale 1997-1998, BIT Genève 1997, s. 252 oraz F. Favennec, P.Y. Verkindt Droit du travail, wyd. II, L.G.D.J., Paris 2009, s. 63.

¹⁶⁶ M. Pliszkiwicz, M. Seweryński „Problemy reprezentatywności w zbiorowych stosunkach pracy”, Państwo i Prawo z. 9/1995, s. 3.

ogólnokrajowych międzyzawodowych, branżowych oraz zakładowych, przedstawiają kandydatów w pierwszej turze wyborów delegatów załogi i członków komitetu przedsiębiorstwa, desygnują delegatów związkowych w przedsiębiorstwach etc.

Inne organizacje związkowe powstawały w wyniku podziału już istniejących. W 1948 roku w chwili podziału CGT powstała federacja związków zawodowych w sektorach edukacji, badań naukowych i kultury – FEN¹⁶⁷, która na początku lat 70. liczyła około 550 tys. członków, znacznie więcej niż niektóre konfederacje uznane za reprezentatywne. Federacja ta przekształciła się w 1992 roku w Jednolitą Federację Związkową – FSU¹⁶⁸, a w 1993 roku w Krajową Unię Związków Autonomicznych – UNSA¹⁶⁹. W 1998 roku z CFDT wyodrębniła się organizacja związkowa o nazwie SUD¹⁷⁰.

Od wielu lat trwała we Francji dyskusja, w której krytycznie oceniano istniejący system określania decyzją administracyjną reprezentatywnych organizacji związkowych. Działalność nowych organizacji związkowych, nierzadko liczniejszych i aktywniejszych od pięciu konfederacji uznanych za reprezentatywne w istotny sposób wpłynęła na zmianę rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Ustawa z 20 sierpnia 2008 roku wprowadziła jednolite kryteria reprezentatywności, Aby uzyskać status reprezentatywnego związku zawodowego, organizacja związkowa musi spełniać łącznie następujące kryteria:

- a) poszanowanie wartości republikańskich, zwłaszcza dla zagwarantowania swobody opinii politycznych, filozoficznych lub religijnych i zwalczania wszelkich form dyskryminacji;
- b) niezależność od pracodawcy;
- c) przejrzystość finansowa, polegająca na udokumentowaniu i publikowaniu sprawozdań finansowych;
- d) co najmniej dwuletni okres istnienia związku;
- e) uzyskanie co najmniej 10 procent głosów pracowników przy wyborach do komitetów przedsiębiorstwa, do jednolitej delegacji załogi, a w razie jej braku w wyborach delegata załogi;
- f) znaczenie związku związane z jego działalnością i doświadczeniem;
- g) wystarczająca liczba członków płacących składki.

Kryteria te będą stopniowo zastępowały dotychczasowe domniemanie reprezentatywności i kryteria reprezentatywności. Jest to rozłożone na najbliższe pięć lat, w miarę przeprowadzania wyborów do komitetów przedsiębiorstwa, do jednolitej delegacji załogi, a w razie jej braku w wyborach delegata załogi.

¹⁶⁷ Fédération de l'éducation nationale (FEN).

¹⁶⁸ Fédération Syndicale Unitaire (FSU).

¹⁶⁹ l'Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA).

¹⁷⁰ Solidaires, Unitaires, Démocratiques (SUD).



Organizacje pracodawców. Pracodawców na szczeblu krajowym reprezentują trzy organizacje uznane za reprezentatywne: Krajowa Rada Pracodawców Francuskich (CNPF)¹⁷¹, która w 1998 roku zmieniła nazwę na Ruch Przedsiębiorstw Francji (MEDEF)¹⁷², Powszechna Konfederacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw (CGPME)¹⁷³ i Unia Pracodawców Rzemiosł (UPA)¹⁷⁴.

Krajowa Rada Pracodawców Francuskich powstała 12 czerwca 1946 roku jako rezultat bardzo długiego rozwoju organizacji pracodawców we Francji. Pierwsze zrzeszenia powstały w 1835 i 1840 roku. Obowiązujący w tym czasie zakaz zrzeszania się dotyczył tylko pracowników.

MEDEF reprezentuje wobec władz państwowych, związków zawodowych i opinii publicznej przedsiębiorstwa różnej wielkości, należące do wszystkich sektorów i branż. Skupia ona około miliona przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i usługowych, zatrudniających około trzy czwarte wszystkich pracowników¹⁷⁵. Do MEDEF należy 85 organizacji zawodowych grupujących przedsiębiorstwa tej samej grupy zawodowej, zorganizowane w 681 izbach związków zawodowych oraz w 51 związkach pracodawców na poziomie lokalnym, 86 na poziomie departamentalnym i 26 na poziomie regionalnym¹⁷⁶. Do MEDEF należą też federacje grupujące organizacje pracodawców przemysłu, jak Unia Przemysłów i Zawodów Metalurgicznych (UIMM)¹⁷⁷, grupująca 15 tys. przedsiębiorstw, Unia Przemysłu Chemicznego, czy też Federacja Przemysłu Mechanicznego i Przeróbki Metali.

Powszechna Konfederacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw została utworzona w 1944 roku. Należy do niej 135 federacji, które obejmują około 80 procent zawodów przemysłowych, handlowych i usługowych. Reprezentuje ona około 1,5 mln przedsiębiorstw i 217 organizacji departamentalnych oraz regionalnych¹⁷⁸.

Unia Pracodawców Rzemiosł powstała w 1975 roku. Grupuje około 250 tys. rzemieślników należących do organizacji rzemiosł budowlanych, rzemiosł produkcyjnych i usługowych oraz rzemiosł produktów żywnościowych¹⁷⁹.

Państwo. Ma ono duży wpływ na dialog społeczny ze względu na bardzo obszerną i szczegółową jego reglamentację prawną, a także z uwagi na istnienie bardzo licznych instytucji dialogu społecznego na szczeblu krajowym i regionalnym. W ramach tych instytucji państwo reprezentowane jest w stosunkach ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców przez odpowiednich ministrów lub ich

¹⁷¹ Conseil national du patronat français.

¹⁷² Mouvement des entreprises de France.

¹⁷³ Confédération générale des petites et moyennes entreprises.

¹⁷⁴ Union professionnelles artisanale.

¹⁷⁵ A.Lyon-Caen, op.cit., s. 101.

¹⁷⁶ Quid 1992, s. 1430.

¹⁷⁷ Union des industries et métiers de la métallurgie.

¹⁷⁸ Quid 1992, s. 1430.

¹⁷⁹ Ibidem, s. 1431.

pełnomocników. Istnieją jednak instytucje, na przykład Rada Ekonomiczna i Społeczna, w których organizacje rządowe nie są bezpośrednio reprezentowane.

Finansowanie działalności partnerów społecznych. Partnerzy społeczni korzystają z zaplecza eksperckiego funkcjonującego w instytucjach dialogu społecznego, które sami współkształtują. Jednocześnie do pewnego stopnia sami podtrzymują własne zaplecze eksperckie. Ma ono zróżnicowany zasięg, zależny od sytuacji finansowej poszczególnych partnerów społecznych. W przypadku związków zawodowych ich finansowanie jest w pewnym sensie tematem tabu¹⁸⁰. Brakuje w tej dziedzinie przejrzystości. Nie ma we Francji oficjalnych dokumentów, określających w sposób syntetyczny ani źródła, ani nawet mechanizmów finansowania związków zawodowych¹⁸¹.

Do dzisiaj pracownicy niechętnie informują pracodawcę o swojej przynależności związkowej. Liczne są przypadki przynależności do związków zawodowych poza przedsiębiorstwem, na poziomie lokalnej unii związków zawodowych¹⁸². We Francji obowiązują przepisy zapewniające związkom zawodowym dyskrecję, a tym samym niezależność od pracodawcy w sprawie płacenia składek członkowskich. Pracodawcy mają zakaz potrącania składek członkowskich z wynagrodzenia pracowników i przekazywania ich związkom zawodowym. Spośród reprezentatywnych konfederacji związków zawodowych we Francji tylko CFTC chciałaby zmiany przepisów tak, aby pracodawca mógł potrącać składki z wynagrodzeń pracowników należących do związków zawodowych.

Wysokość składki określają same związki zawodowe. W CGT składka wynosi 1 procent, a CFDT w zasadzie 0,75 procenta wynagrodzenia netto. W nowych związkach zawodowych, na przykład w SUD, składka jest niższa. Związki bardzo oszczędnie informują o jej wysokości. Tylko CFDT publikuje roczne sprawozdania finansowe. Na przykład w 2003 roku, według ostrożnych ocen, konfederacje związków zebrały ze składek następujące kwoty: CGT – 75 mln euro, z czego 3,9 na konfederację; FO – 35 mln euro, z czego 14 mln na konfederację; CFDT – 69 mln euro, CFTC – 12 mln euro (1,5 mln euro na konfederację). Według danych z 2003 roku¹⁸³ przychód ze składek stanowi od 20 do 57 procent wszystkich przychodów konfederacji.

Związki zawodowe uzyskują także przychody ze sprzedaży swoim członkom publikacji, folderów, znaczków związkowych, chorągiewek itp. Bardzo ważnym źródłem przychodów są wpłaty – w całości lub w części – wynagrodzenia pobieranego przez reprezentantów konfederacji związkowych w Radzie Ekonomicznej i Społecznej Francji¹⁸⁴. Ta dobrowolna praktyka jest stosowana w większości związków

¹⁸⁰ www.politique.net, 2007.

¹⁸¹ R.Hadas-Lebel, *Président de section au Conseil d'Etat Rapport au Premier ministre*, Paris, 2006.

¹⁸² R.Hadas-Lebel, *op.cit.*

¹⁸³ Źródło: *Liaisons sociales-Magazine*, wrzesień 2004, s. 29.

¹⁸⁴ Cf. wyżej, rozdział VI.



zawodowych. Przychody te są znaczące. CFTD w 2003 roku uzyskała z tego tytułu 8,5 mln euro.

Reprezentatywne organizacje związkowe i organizacje pracodawców we Francji otrzymują wynagrodzenie z funduszy publicznych za udział w zarządzaniu instytucjami parytetowymi, które zajmują się zbiórką funduszy na szkolenie zawodowe pracowników i w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Związki za zarządzanie instytucjami zbierającymi fundusze na szkolenie zawodowe otrzymują zapłatę w formie przelewu bezpośrednio na ich konta¹⁸⁵. Przewidziane są dwie transze wynoszące po 0,75 procent zebranych sum. Jedna transza trafia do konfederacji (central związkowych), które są sygnatariuszami porozumień w sprawie utworzenia funduszy OPCA¹⁸⁶ (w praktyce dotyczy to pięciu konfederacji reprezentatywnych i konfederacji pracodawców). Pieniądze przekazuje utworzona w tym celu instytucja FONGEFOR¹⁸⁷, a opiekują one na kwotę około 20 mln euro rocznie¹⁸⁸, które są dzielone między partnerów¹⁸⁹. Partnerzy muszą się rozliczyć z pobranych kwot w rocznym sprawozdaniu zawierającym również wykaz przeprowadzonych szkoleń zawodowych. Regulacje kodeksu pracy określają także zasady kontroli z ministerstwa, do kompetencji którego należy szkolenie zawodowe.

Z kolei drugą transzę otrzymują branżowe federacje zawodowe za pośrednictwem różnych funduszy OPCA. Nie może ona przekraczać 0,75 procent zebranych sum w funduszach. W praktyce są to podobne kwoty jak w wypadku pierwszej transzy, czyli około 20 mln euro.

Kolejne źródło finansowania jest związane z systemem – jak wcześniej pisaliśmy – w ramach którego reprezentatywni partnerzy społeczni delegują swoich przedstawicieli do rad administracyjnych instytucji ubezpieczenia społecznego¹⁹⁰ (CNAM¹⁹¹, CNAF¹⁹², CNAV¹⁹³). Korzystają oni ze zwolnienia z pracy, aby uczestniczyć w zebraniach, posiedzeniach plenarnych i pracach komisji (artykuł L. 231-9), a także dla udziałów w sesjach szkoleniowych podnoszących jakość wykonywanych przez nich funkcji (artykuł L. 231-10).

Rady Administracyjne Kas Krajowych określają w drodze głosowania wysokość subwencji na ten cel i przekazują je związkom zawodowym. Są one dzielone

¹⁸⁵ Finansowanie to przewidziane artykułami R. 964-1-14 i 15 kodeksu pracy (stara numeracja).

¹⁸⁶ Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Instytucje te są tworzone na podstawie umów zawieranych przez organizacje związków zawodowych i pracodawców.

¹⁸⁷ Fonds national de gestion paritaire de la formation.

¹⁸⁸ Są one dzielone według klucza określonego w protokole zawartym 19 listopada 1996 dla konfederacji związkowych i 28 listopada 1996 dla organizacji pracodawców.

¹⁸⁹ Kryteria tego podziału są następujące: dla związków zawodowych – 20 proc. dla każdej z pięciu konfederacji; dla organizacji pracodawców – 57,5 proc. dla MEDEF; 32,5 proc. dla CGPME i 10 proc. dla UPA.

¹⁹⁰ Zgodnie z art. L. 231-2 kodeksu ubezpieczeń społecznych.

¹⁹¹ Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM).

¹⁹² Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

¹⁹³ Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

równy między konfederacje. Instytucje ubezpieczeń społecznych nie mogą wynagradzać pracy członków rad administracyjnych bez względu na ich funkcje. Wolno im jednak pokrywać przedsiębiorstwom koszty związane z nieobecnością ich pracownika uczestniczącego w zarządzaniu kasą ubezpieczeń społecznych. Ponadto zwracają członkom rad administracyjnych koszty podróży i inne wydatki związane z wykonywaniem ich funkcji.

Instytucje ubezpieczeń społecznych przekazują również związkom zawodowym subwencje pozwalające pokryć wynagrodzenie doradców technicznych pomagających w wypracowywaniu stanowisk członków rad administracyjnych. Subwencje te są stosunkowo niskie – wystarczają na wynagrodzenie ograniczonej liczby osób w każdym związku zawodowym.

Inne kasy i organizacje zarządzane parytetowo, takie jak APEC¹⁹⁴, UNEDIC¹⁹⁵, ARRCO¹⁹⁶, AGIRC¹⁹⁷ również przekazują subwencje oraz zwracają koszty związkom zawodowym reprezentowanym w ich radach administracyjnych. Brakuje wystarczających danych, aby oszacować wysokość tych sum.

Ocenia się, że środki wypłacane z funduszy publicznych za udział w zarządzaniu instytucjami parytetowymi zajmującymi się zbiórką funduszy na szkolenie zawodowe pracowników oraz za udział w zarządzaniu instytucjami zabezpieczenia społecznego stanowią następujący procent wszystkich przychodów poszczególnych konfederacji związkowych: CGT – 34 procent, FO – 57 procent, CFDT – 50 procent, CFTC – 20%, CGC – 40 procent¹⁹⁸.

Partnerzy dialogu w stosunkach pracy. We Francji duże znaczenie odgrywa dialog w stosunkach pracy, który wyraża się w zawieraniu układów zbiorowych pracy. Również w przedstawicielstwach pracowniczych na szczeblu zakładów Układy mają bardzo szeroki zasięg, głęboko regulując stosunki pracy oraz pokrewne zagadnienia. Po 1968 roku utrwaliła się praktyka polegająca na tym, że międzyzawodowe negocjacje zbiorowe poprzedzają działania legislacyjne w powyższym zakresie. Partnerzy zawierają kilka międzyzawodowych porozumień rocznie. Przykładowo 10 lutego 1969 roku partnerzy zawarli ogólnokrajowe porozumienie międzyzawodowe w sprawie bezpieczeństwa zatrudnienia. W jego następstwie parlament uchwalił dwie bardzo ważne ustawy: o ochronie przed zwolnieniem z przyczyn osobistych (z 13 lipca 1973) i o zwolnieniach z przyczyn ekonomicznych (z 3 stycznia 1973).

W ogólnokrajowych międzyzawodowych negocjacjach zbiorowych po stronie pracodawców uczestniczy CNPF (Krajowa Rada Pracodawców Francuskich),

¹⁹⁴ Association pour l'emploi des adre (APEC).

¹⁹⁵ Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

¹⁹⁶ Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO).

¹⁹⁷ L'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres (AGIRC).

¹⁹⁸ Źródło : *Liaisons sociales*, 1 września 2004, s. 28-32.



która obecnie działa jako MEDEF, a także CGPME i czasami UPA (do końca lat 60. rola CNPF była bardzo ograniczona, ponieważ silne federacje, jak na przykład UIMM, prowadziły negocjacje ze związkami zawodowymi na własną rękę, na poziomie branżowym i terytorialnym¹⁹⁹). Z kolei po stronie związkowej w negocjacjach biorą udział reprezentatywne konfederacje: CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC i CGE-CGC.

Zwiększenie roli CNPF nie pozbawiło federacji pracodawców autonomii i możliwości prowadzenia negocjacji i zawierania układów zbiorowych oraz innych porozumień zbiorowych pracy na szczeblu krajowym i branżowym. Można nawet mówić o tendencji wzrostowej. W 1994 roku podpisano we Francji 934 porozumienia na poziomie branży (porozumienia i układy zbiorowe oraz protokoły dodatkowe), w 1995 – 968 tekstów, a w 1996 – 1030 tekstów²⁰⁰.

We Francji istnieje prawny obowiązek podjęcia negocjacji na poziomie branży w sprawie zaszerogowań pracowników, co najmniej raz na pięć lat, a w sprawach wynagrodzeń – co najmniej raz na rok. Negocjacje te są okazją do zbadania ewentualnych zmian sytuacji gospodarczej i zatrudnienia w danej branży. Aby mogły się one odbywać z pełną znajomością rzeczy, reprezentanci pracodawców obowiązani są dostarczyć delegacji związkowej wszelkich niezbędnych informacji 15 dni przed początkiem negocjacji.

Prawo negocjowania układów i porozumień zbiorowych pracy mają tylko reprezentatywne związki zawodowe, ale jednocześnie na mocy porozumienia partnerów z 1995 roku²⁰¹ uzgodniono, że w przedsiębiorstwach pozbawionych delegatów związkowych pracodawca może negocjować porozumienia zbiorowe: (1) z jednym lub z kilkoma pracownikami tego przedsiębiorstwa, specjalnie upoważnionymi do prowadzenia negocjacji przez jedną lub kilka reprezentatywnych organizacji związkowych albo (2) z wybranymi przedstawicielami załogi (delegatami załogi, wybranymi członkami komitetu przedsiębiorstwa nie wskazanymi przez organizację związkową).

Porozumienie ze względu na charakter eksperymentalny zostało zawarte na trzy lata²⁰². Miało na celu włączenie partnerów społecznych w działania zmierzające do ograniczenia bezrobocia, a także rozwój negocjacji zbiorowych. Zgodnie z jego zapisami umowy branżowe mogą przewidywać – dla przedsiębiorstw, w których nie

¹⁹⁹ A. Lyon-Caen, op. cit., s. 101.

²⁰⁰ Ibidem, s. 23.

²⁰¹ 31 października 1995 r. zostało zawarte Krajowe Porozumienie Międzyzawodowe pomiędzy reprezentatywnymi konfederacjami związków zawodowych i reprezentatywnymi organizacjami pracodawców w sprawie polityki dotyczącej zawierania układów i porozumień zbiorowych. Zob: Accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 relatif à la politique contractuelle – [w:] J.C. Javillier, M. Moreau *Droit du travail. Corrigés d'examens*, LGDJ Paris 1996 s. 225-234.

²⁰² Jego strony ustaliły, że wejdzie ono w życie dopiero po uchwaleniu odpowiedniej ustawy. Odpowiednie przepisy, zgodne z postanowieniami omawianego Porozumienia znalazły się w art. 6 ustawy z 12 listopada 1996 r. dotyczącej informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw o zasięgu europejskim, jak również rozwoju negocjacji zbiorowych. Zob: Ustawa nr 96-985 z 12 listopada 1996.

ma delegata związkowego – możliwość upoważnienia (udzielenia mandatu) delegata załogi lub innego pracownika (pracowników) danego przedsiębiorstwa do negocjowania i podpisania z pracodawcą porozumienia zbiorowego w imieniu pracowników. Porozumienia branżowe mogą też określać procedurę zatwierdzania tych porozumień przez parytetową komisję branżową. Na przykład z możliwości upoważniania delegatów załogi lub innych osób do negocjowania porozumień zbiorowych korzystano w bardzo szerokim zakresie w celu skrócenia czasu pracy.

Partnerzy w dialogu na poziomie przedsiębiorstw. We Francji cechą charakterystyczną dialogu na poziomie przedsiębiorstwa jest podwójna reprezentacja pracowników: związkowa i wybierana przez załogę²⁰³. Reprezentację związkową tworzy sekcja związkowa (*la section syndicale – SS*) oraz delegat związkowy (*le délégué syndical – DS*) i reprezentant związkowy w komitecie przedsiębiorstwa. Natomiast reprezentację pracowniczą tworzą: delegaci wybierani przez całą załogę (*les délégués du personnel – DP*) do komitetu przedsiębiorstwa (*le comité d'entreprise – CE*) oraz do komitetu higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (*le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail – CHSCT*). W praktyce jednak związki zawodowe mają istotny wpływ na wybór przedstawicieli załogi do obu komitetów. Mechanizm jest taki, że związki mają wyłączne prawo do przedstawiania kandydatów załogi w I turze wyborów. Natomiast jeżeli ich kandydaci nie uzyskają 50% głosów, to w II turze wyborów pracownicy mogą zgłaszać także i innych kandydatów.

W zakresie reprezentacji związkowej w zakładach reprezentatywne związki zawodowe mogą tworzyć sekcje związkowe²⁰⁴ w każdym przedsiębiorstwie²⁰⁵, bez względu na jego formę i wielkość²⁰⁶. Reprezentują one interesy materialne i moralne swoich członków. Korzysta ona przy tym z szeregu uprawnień ułatwiających jej działalność związkową w przedsiębiorstwie. Sekcja może wyznaczyć delegata lub delegatów związkowych. Ich liczba zależy od liczby zatrudnionych pracowników (liczba ta waha się od 1 delegata w zakładach zatrudniających od 50 do 999 pracowników do 5 delegatów w przypadku zakładów zatrudniających ponad 10000 pracowników). Delegat związkowy reprezentuje swój związek zawodowy wobec pracodawcy

²⁰³ J.C. Javillier „Syndicats et représentations élues dans l'entreprise”, *Droit Social* nr 1/1984, s. 31-40.

²⁰⁴ Reprezentacja związków zawodowych w zakładach działa na gruncie prawa związkowego, które istnieje od czasu wejścia w życie ustawy z 27 grudnia 1968 r. Umożliwia ono utworzenia w przedsiębiorstwie sekcji związkowej, wyznaczenie delegata związkowego i desygnowania reprezentanta związku zawodowego do komitetu przedsiębiorstwa.

²⁰⁵ Nie jest wymagana szczególna forma, ani ogłoszenie decyzji o powołaniu sekcji związkowej. Wystarczy, że pracodawca zostanie o tym poinformowany, najlepiej listem poleconym albo listem wręczonym osobiście za pokwitowaniem. Sekcja nie posiada osobowości prawnej.

²⁰⁶ Do 1982 r. mogła ona powstać tylko w zakładach zatrudniających ponad 50 pracowników. Obecnie, teoretycznie, w zakładzie pracy zatrudniającym np. 8 pracowników, 2 z nich, członków reprezentatywnej na szczeblu krajowym konfederacji związkowej CGT-FO, może utworzyć sekcję związkową. Zob.: J.E. Ray *Droit du travail. Droit vivant*, Editionc Liasons, Paris 1993, s. 253.



i organizuje działalność związkową w zakładzie pracy (zbiera składki, organizuje zebrania, prowadzi dystrybucję dokumentów związkowych etc.).

Warto podkreślić, że w zakresie negocjacji zakładowych układów i porozumień zbiorowych dla pracodawcy partnerem jest delegat związkowy, a nie sekcja związkowa. Pracodawca i przedstawiciele reprezentatywnego związku zawodowego, w którego delegacji obowiązkowo zasiada delegat związkowy, są obowiązani negocjować²⁰⁷ następujące kwestie: wynagrodzenia za pracę, długość i rozkład czasu pracy (corocznie), warunki stosowania prawa do swobody wypowiedzenia się (co 3 lata w zakładach mających porozumienia na ten temat, a co rok – tam, gdzie nie doszło do ich zawarcia)²⁰⁸.

Delegaci związkowi muszą być konsultowani również w zakresie: (1) środków, które muszą zostać podjęte w celu ułatwienia przekwalifikowania pracowników, którzy ulegli wypadkom przy pracy; (2) środków ułatwiających zatrudnianie niepełnosprawnych; (3) stosowania przepisów dotyczących urlopów wypoczynkowych; (4) postawienia w stan bezrobocia z powodu zmienności pogody, pracowników zatrudnionych w budownictwie. Delegaci zwracają się do komitetu przedsiębiorstwa i komitetu higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy we wszystkich sprawach należących do ich kompetencji.

Natomiast w zakresie reprezentacji całej załogi, ważną rolę pełnią delegaci załogi. Reprezentują oni pracowników wobec pracodawcy i inspektora pracy, udzielają konsultacji w dziedzinie warunków pracy i zatrudnienia oraz współpracują z innymi instytucjami reprezentującymi załogę, to znaczy z komitetem przedsiębiorstwa (CE) i komitetem higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT). Przedstawiają pracodawcy indywidualne i zbiorowe żądania i skargi pracowników dotyczące stosowania przepisów prawa pracy, układów i porozumień zbiorowych pracy (zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, higieny i warunków pracy, wynagrodzenia, urlopów), a także aktów prawnych dotyczących ochrony społecznej. Na prośbę pracownika delegat może brać udział w jego spotkaniu z pracodawcą, poprzedzającym ewentualne zwolnienie lub ukaranie tego pracownika. Delegat reprezentuje także pracowników z innych przedsiębiorstw, którzy wykonują prace w jego firmie oraz pracowników zatrudnionych czasowo. W razie naruszenia praw człowieka lub wolności indywidualnych delegat zawiadamia pracodawcę, który jest zobowiązany przeprowadzić wraz z nim dochodzenie w tej sprawie i podjąć niezbędne decyzje.

²⁰⁷ Do 1968 r. negocjacje w przedsiębiorstwach odbywały się w razie zaistnienia konfliktu. Dopiero prawo do wyznaczenia delegata związkowego w zakładach z co najmniej 50 osobową załogą stworzyło możliwość podejmowania negocjacji nie tylko w razie konfliktu. Prawdziwy rozwój negocjacji zakładowych nastąpił jednak dopiero po przyjęciu ustawy z 13 listopada 1982 r., która wprowadziła obowiązek corocznego negocjowania określonych problemów.

²⁰⁸ Ibidem, s. 368-373 oraz *Negocjacje zbiorowe we Francji*, op. cit. s. 37.

Delegaci załogi mogą zwracać się do inspektora pracy we wszystkich sprawach dotyczących prawa pracy i przekazywać mu uwagi dotyczące braków ustawodawstwa pracy. Jeżeli inspektor pracy udaje się do przedsiębiorstwa na wniosek delegata załogi, jest obowiązany go o tym uprzedzić. Delegat może towarzyszyć inspektorowi w czasie jego prac w przedsiębiorstwie²⁰⁹.

Warto wspomnieć, że to delegaci załogi są – historycznie rzecz biorąc – najstarszą instytucją reprezentującą pracowników w zakładach. Została ona ustanowiona na gruncie ustawodawstwa z 1936 roku²¹⁰. Zakłada ono, że w układzie zbiorowym pracy powinna znaleźć się klauzula dotycząca powołania delegatów załogi w każdym zakładzie pracy zatrudniającym co najmniej 11 pracowników. Następnie dekret-ustawa z 24 czerwca 1938 r. ustanowił, że delegaci załogi powinni być powołani nawet w tych zakładach, które nie są objęte układem zbiorowym²¹¹. Wbrew oczekiwaniom pracowników i związków zawodowych, którzy liczyli na więcej, rola delegatów załogi została ograniczona do przedstawiania dyrekcji zakładu pracy żądań i skarg pracowników. Dopiero ustawy powojenne rozszerzyły zakres uprawnień delegatów załogi (z 16.04.1946 roku i 28.10.1982 roku), a ustawa z 20.12.1993 roku przedłużyła z 1 roku do 2 lat kadencję delegatów załogi.

Delegaci załogi są wybierani przez załogę na 2 lata we wszystkich zakładach pracy sektora prywatnego i państwowego – za wyjątkiem instytucji administracji państwowej podlegających prawu publicznemu – zatrudniających co najmniej 11 pracowników w dniu pierwszej tury wyborów. Liczba delegatów załogi zależy od liczby zatrudnionych w danym zakładzie pracowników²¹². W zakładach zatrudniających ponad 1000 pracowników na każdych 250 dalszych pracowników wybiera się dodatkowo 1 delegata załogi i 1 zastępcę. Liczbę delegatów można zwiększyć postanowieniami układu lub porozumienia zbiorowego.

Poza powyżej zaprezentowanym systemem reprezentacji pracowniczej i związkowej, we francuskich zakładach działają dwa ciała, w których ma miejsce dialog między przedstawicielami pracowników i kierownictwa: komitety przedsiębiorstwa (CE) oraz komitety higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT).

²⁰⁹ Delegatom załogi przysługują dodatkowe uprawnienia w przedsiębiorstwach, w których nie ma komitetu przedsiębiorstwa (CE) ani komitetu higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT). Obejmują oni zadania należące do CE i CHSCT.

²¹⁰ Została ona utworzona w wyniku tzw. Porozumienia z Matignon na podstawie przepisów ustawy z 24 czerwca 1936 r. o układach zbiorowych pracy. Zob.: J. Rivero, J. Savatier, *„Droit du travail*, PUF Paris 1991, s. 191 i nast.

²¹¹ G. Aubin, J. Bouveresse *Introduction historique au droit du travail*, PUF Paris 1995, s. 283.

²¹² Liczba delegatów przypada na określoną liczbę pracowników w następujących proporcjach: od 11 do 25 pracowników – 1 delegat i 1 zastępcę; od 26 do 74 pracowników – 2 delegatów i 2 zastępców; od 75 do 99 pracowników – 3 delegatów i 3 zastępców; od 100 do 124 pracowników – 4 delegatów i 4 zastępców; od 125 do 174 pracowników – 5 delegatów i 5 zastępców; od 175 do 249 pracowników – 6 delegatów i 6 zastępców; od 250 do 499 pracowników – 7 delegatów i 7 zastępców; od 500 do 749 pracowników – 8 delegatów i 8 zastępców; od 750 do 999 pracowników – 9 delegatów i 9 zastępców.



Ich specyfiką jest to, że wśród członków są zarówno przedstawiciele załogi, związków zawodowych, ale również kierownictwa zakładów. Kierownicy zakładów pracy albo ich przedstawiciele pełnią nawet funkcje przewodniczących tych komitetów.

Komitety przedsiębiorstwa zostały utworzone w 1945 roku uważane są za „uprzywilejowane miejsce dialogu społecznego w przedsiębiorstwie”²¹³. Załoga wybiera go na 2 lata we wszystkich zakładach pracy sektora prywatnego i państwowego²¹⁴ zatrudniających co najmniej 50 pracowników przez co najmniej 12 miesięcy (nie koniecznie kolejnych), w okresie 3 lat poprzedzających wybory.

Komitetowi przewodniczy kierownik przedsiębiorstwa lub wyznaczona przez niego osoba, na przykład dyrektor (kierownik) ds. zarządzania zasobami ludzkimi. Ponadto składa się on z członków i zastępców członków wybieranych przez załogę. Liczba reprezentantów załogi zależy od liczby zatrudnionych w danym zakładzie pracowników²¹⁵. Ponadto członkami komitetu są także reprezentanci desygnowani przez reprezentatywne organizacje związkowe²¹⁶. Nie mają oni jednak prawa udziału w głosowaniach. W pracach komitetu mogą uczestniczyć również, ale bez prawa udziału w głosowaniach: współpracownicy przewodniczącego, specjaliści (między innymi lekarz zakładowy, inspektor pracy, księgowy) oraz asystent(ka) sekretarza komitetu²¹⁷.

Komitet przedsiębiorstwa w swoich kompetencjach ma dwie grupy zadań: (1) reprezentowanie i wyrażanie zbiorowych interesów pracowników we wszystkich sprawach dotyczących zarządzania oraz rozwoju gospodarczego i finansowego przedsiębiorstwa, organizacji i warunków pracy, szkolenia zawodowego i ochrony społecznej; (2) wykonywanie lub kontrola działalności społecznej i kulturalnej prowadzonej w przedsiębiorstwie na rzecz pracowników i ich rodzin. Pracodawcy mają obowiązek przekazywania komitetowi informacji z powyższego zakresu oraz przeprowadzać z nim konsultacje. Pracodawca powinien w sposób systematyczny przekazywać informacje dotyczące następujących grup zagadnień: aspekty prawne, gospodarcza i finansowa sytuacja zakładu; wynagrodzenia (struktura, wynagrodzenie minimalne i maksymalne etc.); szkolenia zawodowe; zatrudnienie; kwalifikacje i zarządzanie załogą; metody produkcji; medycyna pracy; szkolenie w dziedzinie

²¹³ *Les institutions représentatives du personnel*, La documentation française, Paris 1994, s. 57.

²¹⁴ Wyjątkiem są instytucje administracji państwowej podlegających prawu publicznemu.

²¹⁵ Liczba reprezentantów załogi zależy od liczby zatrudnionych w danym zakładzie pracowników i wynosi od 3 członków i 3 zastępców ustalana w zakładach zatrudniających od 50 do 74 pracowników aż do 15 członków i 15 zastępców w zakładach zatrudniających powyżej 10000 pracowników. Postanowienia układów lub porozumień zbiorowych mogą zwiększyć liczbę członków.

²¹⁶ Przedstawiciel związku zawodowego reprezentuje swój związek w Komitecie przedsiębiorstwa i z tego tytułu jest destynatariuszem wszelkich informacji przekazywanych temu komitetowi. Uczestniczy on w pracach komitetu przedsiębiorstwa z głosem doradczym.

²¹⁷ Zastępcy członków CE uczestniczą w jego pracach bez prawa udziału w głosowaniach. Sekretarz komitetu przedsiębiorstwa jest wybierany większością głosów spośród wybranych członków (przewodniczący uczestniczy w głosowaniu). W tym samym trybie wybierany jest skarbnik, z tym że może nim zostać także zastępca członka.

bezpieczeństwa; udział pracowników w korzyściach rozwoju przedsiębiorstwa; porównanie sytuacji kobiet i mężczyzn; sytuacja pracowników niepełnosprawnych²¹⁸. Natomiast konsultacje muszą odbywać się w następujących sprawach: rozwój gospodarczy, prawny i finansowy przedsiębiorstwa; organizacja przedsiębiorstwa; zatrudnienie i zarządzanie załogą; warunki pracy, higiena i bezpieczeństwo pracy; czas pracy; szkolenie zawodowe; polityka badań i rozwój technologiczny; warunki pracy; równość zawodowa; utworzenie jednolitej reprezentacji załogi (w zakładach zatrudniających poniżej 200 pracowników).

Z kolei w komitetach, które działają w przedsiębiorstwach zatrudniających od 50 do 199 osób, kierownik zakładu może utworzyć jednolitą reprezentację pracowników, która będzie pełniła funkcję delegacji pracowniczej do komitetu (wówczas liczba delegatów załogi zostaje zwiększona)²¹⁹.

Młodszą instytucją dialogu na szczeblu zakładu są komitety higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT). Ustanowiono je ustawą z 23 grudnia 1982 r., zmienioną ustawą z 31 grudnia 1991 r. Do jego zadań należy zajmowanie się w sposób całościowy problemami higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy oraz wykazanie, że pracownicy są w stanie sami zadbać o swoje warunki pracy. Komitet ten przeprowadza analizę sytuacji zakładu pracy w dziedzinie pracy i przekazuje pracodawcy swoje opinie we wszystkich sprawach należących do jego kompetencji. W skład komitetu wchodzi pracodawca lub jego reprezentant – jako przewodniczący – oraz reprezentanci załogi spośród delegatów załogi i pochodzących z wyboru członków komitetu przedsiębiorstwa. Ich liczba zależy od ilości zatrudnionych pracowników²²⁰.

Jak widać z powyższego zestawu informacji, pracodawcy mają znaczny rozmiar obowiązków w stosunku do instytucji reprezentujących pracowników w zakładzie pracy. Zapewnienie ich należytej realizacji choćby w zakresie informacji i konsultacji wymaga dużej ilości czasu i środków. Jest to poważne obciążenie dla pracodawcy, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach. Tym zapewne na-

²¹⁸ Pracodawcy w przedsiębiorstwach zatrudniających poniżej 300 pracowników może przedstawić komitetowi coroczny raport zwłaszcza w zakresie sytuacji przedsiębiorstwa, wynagrodzenia, zatrudnienia, kwalifikacji i zarządzania załogą, a także porównania sytuacji kobiet i mężczyzn w przedsiębiorstwie.

²¹⁹ Liczba delegatów jest ustalana w sposób następujący: od 50 do 74 pracowników – 3 delegatów i 3 zastępców; od 75 do 99 pracowników – 4 delegatów i 4 zastępców; od 100 do 124 pracowników – 5 delegatów i 5 zastępców; od 125 do 149 pracowników – 6 delegatów i 6 zastępców; od 150 do 174 pracowników – 7 delegatów i 7 zastępców; od 175 do 199 pracowników – 8 delegatów i 8 zastępców.

²²⁰ Liczba reprezentantów jest ustalana w następujący sposób: od 50 do 199 pracowników (3 reprezentantów, w tym 1 należący do personelu technicznego lub do kadry kierowniczej); od 200 do 499 pracowników (4 reprezentantów, w tym 1 należący do personelu technicznego lub do kadry kierowniczej); od 500 do 1499 pracowników (6 reprezentantów, w tym 2 należących do personelu technicznego lub do kadry kierowniczej); ponad 1500 (9 reprezentantów, w tym 3 należących do personelu technicznego lub do kadry kierowniczej). Liczba reprezentantów załogi w CHSCT może być zwiększona na podstawie porozumienia zawartego z pracodawcą.



leży tłumaczyć działania i rozwiązania idące w kierunku utworzenia jednolitej reprezentacji załogi w zakładach zatrudniających poniżej 200 pracowników, a także możliwości przekazanie dużej części wymaganych prawem informacji jednorazowo, w raporcie rocznym. Z drugiej strony, obowiązek informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji przed podejmowaniem istotnych dla nich i dla przedsiębiorstwa decyzji umożliwia podejmowanie działań zapobiegających np. zwolnieniom grupowym z przyczyn ekonomicznych.

Trudno byłoby pracodawcy wypełniać podobne obowiązki wobec każdej zakładowej sekcji związkowej. Z tego względu przydatne jest istnienie w zakładzie pracy reprezentacji wybranej przez załogę. Ale we Francji, niezależnie od społecznego dialogu pracy prowadzonego z pracodawcą przez organy reprezentujące pracowników, każdy pracownik może sam prowadzić dialog bezpośrednio z pracodawcą lub jego przedstawicielem. Wynika to z prawa do swobodnego wypowiedzania się pracowników (*le droit d'expression*). Zostało ono wprowadzone ustawą nr 82-689 z 4 sierpnia 1982 roku dla sektora prywatnego i ustawą nr 83-675 z 26 lipca 1983 roku dla sektora państwowego²²¹. Zasady stosowania tego prawa są przedmiotem obowiązkowych negocjacji prowadzonych co 3 lata lub corocznie²²².

4. Organizacja i rola instytucji publicznych w mechanizmach dialogu

Jak wyżej wspomniano, dialog społeczny we Francji charakteryzuje się wielością instytucji, w których partycypują partnerzy społeczni. Najważniejsze z nich to: Rada Ekonomiczna i Społeczna (CES), Krajowe Biuro ds. Zatrudnienia (ANPE), Najwyższa Rada Zatrudnienia (CSE), Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych (CNNC), Krajowa Rada Szkolenia Zawodowego, Promocji Społecznej i Zatrudnienia (CNFPPSE), Najwyższa Rada Zaszeregowania Pracowników Niepełnosprawnych (CSRTH), Rada Administracyjna Kas Zabezpieczenia Społecznego i Zasiłków Rodziny (CACSSAF), Rada Kierowania Emeryturami (COR), Stowarzyszenie Zarządzające Funduszami na rzecz Aktywności Zawodowej Osób Niepełnosprawnych (AGEFI-PH²²³), Krajowa Unia na rzecz Zatrudnienia w Przemysle i Handlu (UNEDIC), która zrzesza regionalne Stowarzyszenia na rzecz Zatrudnienia w Przemysle i Handlu (ASSEDIC). Niektóre z wymienionych instytucji mają swoje odpowiedniki regionalne o podobnej strukturze i zakresie działania. Odpowiednikami Rady Ekonomicznej i Społecznej są Regionalne Rady Ekonomiczne i Społeczne, usytuowane przy Radach Regionalnych (organy samorządu wybierane w wyborach powszechnych). Odpo-

²²¹ J.C. Javillier, *Droit du travail*, LGDJ Paris 1996, s. 505 i nast.

²²² Patrz wyżej.

²²³ Association de Gestion des Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées.

wiednikami Krajowego Biura ds. Zatrudnienia są komitety regionalne i departamentalne ds. zatrudnienia o podobnym składzie. Pozwala to na decentralizację działalności Biura Krajowego.

Kluczową instytucją dialogu społecznego i obywatelskiego o charakterze konsultacyjnym jest częściowo opisywana już wyżej Rada Ekonomiczna i Społeczna Francji²²⁴ (od 2008 roku zmieniła nazwę na Radę Ekonomiczną, Społeczną i Środowiskową²²⁵). Powołana została na mocy konstytucji, a jej główną misją jest przygotowywanie na żądanie rządu opinii w sprawie planów i projektów ustaw dotyczących rządowych programów ekonomicznych i społecznych (z wyjątkiem ustaw dotyczących finansów). Rząd ma obowiązek konsultowania swoich inicjatyw legislacyjnych w radzie. Przypomnijmy, że może ona też przygotowywać opinie z własnej inicjatywy. Radę utworzono w 1946 roku, a od 1947 roku zaczęły również powstawać instytucje regionalne, które obecnie noszą nazwę Regionalne Rady Ekonomiczne i Społeczne.

Rada Ekonomiczna i Społeczna Francji jest trzecim, po Izbie Deputowanych i Senacie, zgromadzeniem konstytucyjnym Republiki Francuskiej oraz jedyną instytucją konsultatywną, w której przedstawiciele wszystkich sił ekonomicznych i społecznych mogą się spotkać na równych prawach i swobodnie wyrażać swoje poglądy. Rada realizuje jednocześnie trzy zadania: (1) doradza rządowi oraz uczestniczy w przygotowaniu programów polityki gospodarczej i społecznej; (2) ułatwia prowadzenie dialogu między grupami społeczno-zawodowymi w trakcie przygotowywania opinii dla rządu czy opinii tworzonych z własnej inicjatywy; (3) przekazuje informacje na temat polityk publicznych zgromadzeniom politycznym i obywatelskim.

Realizacja tych zadań sprawia, że we Francji mamy do czynienia z dopełnieniem tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej przez elementy demokracji uczestniczącej²²⁶. Mechanizmy tej ostatniej znacząco przyczyniają się do rozwoju dialogu i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

Francuska Rada – w odróżnieniu od innych narodowych rad²²⁷ – jest bardzo duża. Liczy ona 231 członków, z których 163 osoby są proponowane przez organizacje społeczno-zawodowe, a 68 – przez rząd. Jej członkowie są podzieleni na 18 grup

²²⁴ Na podstawie przepisów Tytułu III, Konstytucji IV Republiki, przyjętej 13 października 1946 r. została utworzona Rada Ekonomiczna. 4 października 1958 r. przyjęta została Konstytucja V Republiki. Na podstawie jej przepisów, zawartych w Tytule X, w art. art. 69, 70 i 71, Radę Gospodarczą zmieniono na Radę Ekonomiczną i Społeczną. Zgodnie z ustawą konstytucyjną z 27 lipca 1993 r. zmieniono kolejność tytułów i obecnie art. art. 69, 70 i 71, dotyczące Rady Ekonomicznej i Społecznej znajdują się w Tytule XI.

²²⁵ Loi constitutionnelle nr 2008-724 z 23.07.2008 de modernisation des institutions de la V^e République, JO z 24.07.2008, p. 11890.

²²⁶ J. Dermagne, *Qu'est que le Conseil économiques et social*, l'Archipel, Paris 2006, s. 28-30.

²²⁷ Skład Rady Ekonomicznej i Społecznej oraz zasady jej działania są określone w ustawie ustrojowej (Art. 71 konstytucji). W tym zakresie obowiązuje zarządzenie nr 58-1360 z dnia 29 grudnia 1958 r. dotyczące ustawy ustrojowej w sprawie Rady Ekonomicznej i Społecznej (Dziennik Urzędowy z 30 grudnia 1958, z późniejszymi zmianami).



reprezentujących podstawowe sektory życia gospodarczego i społecznego – zasiada w niej 69 przedstawicieli pracowników, 72 reprezentantów przedsiębiorców (w tym 27 z przedsiębiorstw pozarolniczych, 10 z rzemiosła, 10 z przedsiębiorstw państwowych, 25 z sektora rolnego), 3 przedstawicieli wolnych zawodów, 10 z wzajemnych ubezpieczeń rolników, projektów spółdzielczych i rolniczych banków oszczędnościowych; 5 reprezentantów spółdzielni pozarolniczych, 4 – z pozarolniczych ubezpieczeń wzajemnych, 17 przedstawicieli sektora społecznego (w tym 10 ze stowarzyszeń rodzinnych, po jednym z sektora mieszkaniowego oraz oszczędnościowego, 9 reprezentantów działów gospodarczych i społecznych w departamentach i terytoriach zamorskich, 2 przedstawicieli obywateli francuskich przebywających za granicą oraz 40 osobistości z dziedziny gospodarczej, społecznej, naukowej i kulturalnej²²⁸).

Pracowników reprezentują przedstawiciele pięciu konfederacji związków zawodowych, uznanych za reprezentatywne na poziomie krajowym oraz powstała przed kilku laty nieuznana jeszcze za reprezentatywną na poziomie krajowym Unia Krajowa Autonomicznych Związków Zawodowych (*Union Nationale des Syndicats Autonomes* – UNSA).

Mandat członków Rady trwa pięć lat i może być odnawiany. Nie wolno łączyć mandatu członka Rady Ekonomicznej i Społecznej z mandatem deputowanego (posła) lub senatora w parlamencie ani też z mandatem deputowanego do Parlamentu Europejskiego. Przewodniczącego wybiera Zgromadzenie Plenarne Rady. Czas trwania jego mandatu wynosi 2,5 roku i może być odnawiany. Zgromadzenie Plenarne zbiera się dwa razy w miesiącu w celu głosowania opinii Rady²²⁹.

Regionalne Rady Ekonomiczne i Społeczne. Ważne funkcje konsultacyjne i opiniodawcze pełnią również Regionalne Rady Ekonomiczne i Społeczne. Przewodniczący regionu jest obowiązany do konsultowania z regionalną radą wymienionych w ustawie decyzji w sprawach gospodarczych i finansowych. Ponadto może zwrócić się do rady o przygotowanie opinii lub ekspertyzy we wszystkich sprawach dotyczących regionalnych projektów o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym.

Rady regionalne mają długą tradycję. Ich poprzednikiem były powstające od 1947 roku na poziomie regionalnym Komitety Ekspansji Ekonomicznej, które stanowiły forum pozwalające na porozumiewanie się organizacji pracodawców, związków zawodowych, kulturalnych z przedstawicielami władz lokalnych, depar-

²²⁸ W dekrete zatwierdzonym przez Radę Państwa ustalany jest podział członków Rady Ekonomicznej i Społecznej, jak również zasady ich powoływania. Dekret nr 84-558 z 4 lipca 1984 (Dziennik Urzędowy z 5 lipca 1984 z późniejszymi zmianami).

²²⁹ Zgromadzenie na okres 2,5 roku wybiera Biuro, które składa się z przewodniczącego i 18 członków, z których każdy reprezentuje jedną grupę. Sekretarz generalny, mianowany przez rząd, na wniosek Biura, uczestniczy w pracach Biura i pod kierunkiem przewodniczącego organizuje prace Sekcji i kieruje pracownikami Rady.

tamentalnych i regionalnych. W przeszłości funkcjonowały również – jako ciało dialogu – utworzone w 1964 roku Regionalne Komisje Rozwoju Ekonomicznego (CODER). Zasiadali w nich radni wybrani w wyborach do rad departamentów i gmin oraz przedstawiciele sądów handlowych, organizacji gospodarczych i społecznych desygnowani przez ich organizacje sądowe, związkowe i społeczne. Komisje rozwiązano jednak po wprowadzeniu regionów w struktury administracyjne kraju (ustawa z 5 lipca 1972 roku). Utworzono trzy nowe organy władzy: prefekt regionu, rada regionalna (zgromadzenie podejmujące decyzje) oraz komitet ekonomiczny i społeczny (zgromadzenie z uprawnieniami o charakterze konsultatywnym i opiniodawczym). Regiony od 1982 roku zostały usamorzędowane, a władzę zamiast dawnego prefekta sprawuje przewodniczący Rady Regionalnej. Ustanowiono także Regionalne Komitety Ekonomiczne i Społeczne (KESR) jako instytucje o charakterze konsultacyjnym przy przewodniczącym regionu. Wzięły one na siebie zadanie formułowania opinii na temat dokumentów dotyczących: przygotowania i wykonania Planu krajowego w regionie, projektu Planu rozwoju regionalnego i jego rocznego bilansu oraz ogólnych założeń projektu budżetu regionalnego. Konsultacje ustanowiono jako procedurę obowiązkową przed rozpatrzeniem dokumentów przez radę regionalną. Przewodniczący regionu mógł też wnioskować, aby KESR przygotował opinię lub studium o każdym regionalnym projekcie o charakterze ekonomicznym, społecznym lub kulturalnym. Ponadto KESR miał prawo przygotować opinię z własnej inicjatywy w każdej sprawie należącej do kompetencji regionu. KESR obowiązany był do ścisłej współpracy z organami władzy wykonawczej regionu, by nie tworzyć struktur działających równolegle w tych samych sprawach. W 1992 roku Regionalne Komitety Ekonomiczne i Społeczne zostały przekształcone w Regionalne Rady Ekonomiczne i Społeczne²³⁰.

Z kolei przykładem instytucji trójstronnej działającej w zakresie układów zbiorowych pracy jest **Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych**. W jej skład wchodzi minister pracy lub jego reprezentant (jako przewodniczący), minister rolnictwa lub jego reprezentant, minister gospodarki lub jego przedstawiciel, przewodniczący Sekcji Socjalnej Rady Stanu²³¹ oraz -w równej liczbie- delegaci najbardziej reprezentatywnych na szczeblu krajowym związków zawodowych i organizacji pracodawców (w tym przedstawiciele rolników, rzemieślników i przedsiębiorstw państwowych). Komisja jest obowiązana przedstawiać ministrowi ds. pracy²³² wszelkie wnioski mające na celu ułatwienie rozwoju negocjacji zbiorowych, w szczególności zharmonizowanie pojęć używanych w układach zbiorowych poszczególnych branż. Opiniuje projekty ustaw i dekretów w sprawie negocjacji zbiorowych. Przek-

²³⁰ Ustawą ATR 92-125 z 6.02.

²³¹ Rada Stanu (Conseil d'Etat) jest we Francji najwyższym sądem administracyjnym.

²³² Przepisy prawne posługują się takim właśnie ogólnym określeniem „minister ds. pracy”, zapewne z uwagi na bardzo częste zmiany nazwy ministerstwa: z Ministerstwa Pracy, Zatrudnienia i Szkolenia Zawodowego na Ministerstwo Pracy, Spraw Socjalnych, Rodziny i Solidarności.



zuje ministrowi ds. pracy opinie wraz z uzasadnieniem w sprawie rozciągnięcia lub rozszerzenia układów i porozumień zbiorowych oraz uchylenia uchwał dotyczących rozciągnięcia lub rozszerzenia tych aktów. Wydaje opinie na temat wykładni postanowień układu lub porozumienia zbiorowego²³³. Komisja przekazuje ministrowi ds. pracy opinię wraz z uzasadnieniem w sprawie poziomu minimalnego międzyzawodowego wynagrodzenia rozwoju (SMIC)²³⁴. Śledzi również zmiany zachodzące w dziedzinie płac realnych i w najniższych wynagrodzeniach, określanych przez układy i porozumienia zbiorowe pracy, oraz zmiany wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych. Bada coroczne wyniki w dziedzinie negocjacji zbiorowych oraz coroczne stosowanie w układach zbiorowych zasady „za równą pracę równa płaca”, jak również zasady „równego traktowania w sprawach zawodowych mężczyzn i kobiet”. W tych kwestiach może one wykazywać utrzymujące się ewentualne nierówności i analizować ich przyczyny. Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych jest upoważniona do zgłaszania ministrowi ds. pracy wszelkich wniosków mogących przyczynić się do faktycznego i prawnego rozwoju równego traktowania mężczyzn i kobiet²³⁵.

Kolejnym ciekawym przykładem trójstronnej instytucji jest Rada Kierowania Emeryturami²³⁶ (COR, utworzona w 2000 roku). W jej skład wchodzi deputowani do parlamentu, przedstawiciele partnerów społecznych, eksperci oraz reprezentanci państwa. Podstawowym zadaniem rady jest zapewnienie stałej obserwacji i przygotowywanie ekspertyz w sprawie spójności systemu ubezpieczeń społecznych oraz zgłaszanie nowych propozycji. Artykuł 6 ustawy z 2003 roku o reformie emerytur²³⁷ potwierdził i rozszerzył jej rolę, a dekret z 28 maja 2004 roku określił jej skład i organizację.

5. Zakończenie

Dialog społeczny we Francji ma specyficzny koloryt. Mniej jest porozumień na szczeblu centralnym, ale jest silnie rozwinięty w zakresie układów zbiorowych, na szczeblu zakładów pracy. Ponadto partnerzy mocno współpracują w tak zwanych instytucjach parytetowych, które zarządzają istotnymi funduszami publicznymi. Istnieje także znaczna liczba instytucji konsultacyjnych, w których partnerzy spo-

²³³ Na żądanie co najmniej połowy członków właściwej komisji interpretacyjnej, do której uprzednio się zwrócono.

²³⁴ W trybie przewidzianym w art. L. 141-4 i L. 141-7 kodeksu pracy (stara numeracja).

²³⁵ Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych może przekazać część swoich zadań dwóm komisjom utworzonym w jej łonie: układów i porozumień (zadania wymienione w pkt. 1-4 oraz podkomisji płac (zadania wymienione w pkt. 8). W pracach podkomisji płac uczestniczy, w charakterze eksperta, reprezentant interesów rodzinnych.

²³⁶ Conseil d'orientation des retraites.

²³⁷ Loi du 21.08.2003 portant réforme des retraites.

łeczni pracują nad wybranymi politykami publicznymi. Partnerzy działają w realiach państwa, które jest pod wpływem niezwykle profesjonalnej służby cywilnej. We Francji jest ona specjalnie przygotowywana, aby była w stanie efektywnie projektować i realizować polityki publiczne. Urzędnicy tworzą państwo, które nieco konkuruje o wpływy z organizacjami społecznymi i zawodowymi. Długie tradycje, które w dużym uproszczeniu można nazwać centralistycznymi, sprawiają, że obywatele instynktownie oczekują od państwa rozwiązań zapewniających konsensus między głównymi grupami społecznymi. Dlatego we Francji dialog przyjmuje kształt bardziej konsultacji przedstawicieli państwa z różnorodnymi partnerami, niż negocjacji między rządem a grupami interesów zawodowych.

Do powyższego charakteru dialogu dostosowany został system wsparcia eksperckiego. Jest on różnorodny. Z jednej strony partnerzy posiadają własnych ekspertów, ale działa również olbrzymia machina ekspercka w opisanych powyżej instytucjach, począwszy od Rady Ekonomicznej i Społecznej Francji poprzez instytucje parytetowe, Instytuty Pracy, po Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych (IRES). Ten ostatni pracuje na rzecz wsparcia związków zawodowych i finansowany jest ze środków publicznych. W sumie partnerzy społeczni mają prawo czuć się wyposażeni w wiedzę ekspercką, która jest podstawą do negocjowania ważnych rozwiązań społecznych i gospodarczych. W ostatnim czasie intensywne rozmowy toczyły się w związku z pracami nad rozwiązaniami anty kryzysowymi.



HISZPANIA

Andrzej Zybała

1. Wprowadzenie

W ostatnich dziesięcioleciach dialog społeczny w Hiszpanii przechodził zmienne koleje losu. Doszło tam do podpisania znacznej liczby paktów i porozumień społecznych. W konsekwencji stał się kluczowym mechanizmem w systemie zarządzania polityką rynku pracy i polityką społeczną. Do teraz podpisano ponad dwadzieścia paktów, mimo że w tym kraju istniały niezwykle trudne warunki do ustanawiania precyzyjnych mechanizmów współpracy władzy z partnerami społecznymi. Hiszpania nie była i nie jest krajem, który można zakwalifikować do skandynawskiego czy nawet do kontynentalnego modelu ekonomicznego, w którym współdziałanie różnych podmiotów publicznych i społecznych jest rzeczą naturalną.

W okresie dyktatury generała Franco (1939–1975) działalność związków zawodowych i organizacji pracodawców była zabroniona. Wczesnej zaś relacje związków i pracodawców miały charakter silnie antagonistyczny i konfrontacyjny. Obie strony często skłaniały się do stosowania strategii narzucenia własnych poglądów i woli²³⁸. F.M.F. Marugan pisze, nie można zrozumieć, jak możliwy był dialog przez tyle lat po upadku dyktatury, skoro w Hiszpanii nie było nawet zrozumienia roli partnerów społecznych²³⁹. Autor wskazuje, że są jednak przyczyny, które sprawiły, że partnerstwo mogło w ogóle zaistnieć. Zalicza do nich trudną sytuację ekonomiczną kraju, poszukiwanie odpowiednich rozwiązań, a także rywalizację pomiędzy związkami zawodowymi.

W okresie powojennym rozwój dialogu mógł nastąpić dopiero po upadku rządów generała Franco. Dialog społeczny uznano wówczas za istotny mechanizm, który wesprze proces odbudowy hiszpańskiej demokracji. Jak napisał M.M. Lucio, w krytycznych momentach paktów społeczne okazały się kluczowe dla zachowania porządku społecznego oraz stabilizacji w trudnym i pełnym konfliktów procesie przemian²⁴⁰. Ówczesny premier Adolfo Suarez (1976–1981), silnie powiązany z daw-

²³⁸ A.M. Valverde, Spain [w:] *Employment and Industrial Relations in Europe*, Vol. 1 (red. M. Gold, M. Weiss), European Foundation for Improvement and Working Conditions, Kluwer Law International 1999 r., s. 212.

²³⁹ F.M.F. Marugan, Porozumienia ogólne dotyczące rozwiązań socjalnych w Hiszpanii, [w:] *Negocjacje. Droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy*, IPTS, IPISS, Warszawa 1995, s. 124.

²⁴⁰ M.M. Lucio, Spain in the 1990s: Strategic Concertation, [w:] *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the Twenty-first Century* (red. S. Berger and H. Compston), Berghahn Books 2002, s. 266.

nym reżimem²⁴¹, „potrzebował paktów, aby rozszerzyć i scementować fundamenty nowej klasy politycznej kraju”²⁴². Pierwsze paktory miały zasypywać przepaść między zwolennikami stopniowych zmian (ewolucjoniści), a radykałami pochodzącymi z antyfrankistowskich środowisk społecznych i politycznych. Zdaniem V. Pereza-Díaza ówczesna władza chciała niejako podzielić się odpowiedzialnością za rozpoczętą transformację ustrojową, czy do pewnego stopnia przerzucić ją nawet na partnerów społecznych. Władze liczyły także, że złagodzą radykalizm części związków zawodowych, a one z kolei dostrzegły możliwość współkształtowania nowych realiów i rozbudowywania swojego potencjału.

Paktory społeczne odegrały także pewną rolę jako metoda uprawomocnienia kapitalizmu i mechanizmów gospodarki wolnorynkowej w oczach warstwy pracującej. Niejednokrotnie warstwa ta bywała przedstawiana w Hiszpanii jako grupa radykalnie sprzeciwiająca się zasadom kapitalistycznym. Na początku przemian istniała poważna niepewność co do postawy robotników wobec budowanego porządku ekonomicznego. Jakkolwiek mechanizmy rynkowe istniały w okresie dyktatury gen. Franco, to jednak gospodarka w dużym stopniu miała charakter etatystyczny, protekcyjnistyczny, z olbrzymim zakresem interwencji państwa (również w prawo pracy, które zapewniało wysoki poziom ochrony zatrudnienia)²⁴³.

Reżim gen. Franco stworzył autorytarny, hierarchiczny system reprezentacji zawodowej, inspirowany między innymi włoskim faszyzmem, a także narodowym hiszpańskim korporatyzmem. W różnych sektorach istniały tak zwane „pionowe” związki, do których obowiązkowo należeli zarówno pracodawcy, jak i pracownicy. Miało to tłumić antagonizmy klasowe. W 1953 roku wprowadzono rady pracownicze, a w 1958 roku zezwolono prawnie na kontrolowany rozwój negocjacji zbiorowych (na poziomie terytorialnym i na szczeblu przedsiębiorstwa, prowadzone przez rady fabryczne). W obu przypadkach wszelkie procesy pozostawały pod kontrolą władz. Dopiero pod koniec rządów gen. Franco, w latach 70., ruch pracowniczy wyemancypował się do takiego stopnia, że władze nie mogły już go kontrolować. Słabnący reżim nie potrafił go zablokować. Na początku lat 70. dochodziło nawet do strajków (powodowały około miliona straconych dni pracy), które prawnie były zabronione i traktowane jako przestępstwa. Frankiści zostali zmuszeni do porzucenia dawnych dążeń, by pracownicy wyrzekli się związków zawodowych w zamian za bezpieczne miejsca pracy, za dostęp do ubezpieczeń społecznych i inne korzyści.

Rząd gen. Franco musiał tolerować coraz większą rolę i wpływy przedstawicieli środowisk pracowniczych już w latach 60. wskutek między innymi przyspieszenia procesu industrializacji. Automatycznie przyczyniło się to do wzrostu roli

²⁴¹ Suarez był m.in. pracownikiem sekretariatu generalnego Falangi, jedynej legalnej partii w Hiszpanii w okresie 1937-1975.

²⁴² V. Perez-Díaz, Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii, (tłum. J. Szacki), Wydawnictwo Znak, 1996 r., s. 237.

²⁴³ Tamże.



warstwy pracującej, zwłaszcza zatrudnionej w wielkich fabrykach. Pracownicy zaczęli się organizować. Głównym wyrazem zbiorowych działań stały się masowe zgromadzenia. Stopniowo wykryształizowały się one w tak zwane komisje pracownicze (komisje fabryczne). Nowe organizacje zaczęły się angażować w nieoficjalne negocjacje z pracodawcami, którzy je zazwyczaj akceptowali jako metodę redukcji konfliktów. Pracownicy stawiali również żądania szerszych swobód związkowych²⁴⁴.

W konsekwencji działacze reprezentujący pracowników zyskali znaczny kapitał społeczny. Dzięki temu w pierwszych latach przechodzenia do demokratycznych form rządzenia związki zawodowe dysponowały znaczną siłą społeczno-polityczną (dużo większą niż organizacje pracodawców). Ale od około połowy lat 80. znaczenie związków zaczęło drastycznie spadać, co wyrażało się między innymi w raptownym zmniejszaniu się liczby członków. Jak pisze F.M.F. Marugan, „w okresie dyktatury (...) pracownicy zdobyli większe polityczne doświadczenie niż pozostałe grupy społeczne, ponieważ od prawie 15 lat organizowali się i artykułowali swoje roszczenia, uczestnicząc w zbiorowych negocjacjach i wspierając demokratyczne związki zawodowe (nawet wówczas, gdy działały one w ukryciu). Koncentrowali się na osiąganiu wyższych płac pozwalających podnieść standard życia i na gwarancjach wolności związkowych. W tym celu pracownicy popierali te partie polityczne, które w najwyższym stopniu gwarantowały osiągnięcie ich celów (i konsekwentnie dystansowali się od innych, bardziej radykalnych ugrupowań)”²⁴⁵.

Dialogowi nie służyły również czynniki strukturalne występujące w ostatnich dziesięcioleciach. Hiszpania była i jest krajem o niskim poziomie uzwiązkowienia. Cieniem kładł się także silnie spolaryzowany rynek pracy. Pojawiła się przepaść między tymi, którzy pracują na podstawie trwałych i „bezpiecznych” umów o pracę oraz zatrudnionymi na podstawie umów krótkoterminowych, które niemal z dnia na dzień można rozwiązać. Pierwsi uważali, że nie potrzebują związków, bo mają stabilne zatrudnienie. Drudzy twierdzili, że związki nie potrafią im pomóc, bo i tak nie zmieniają ich trudnej sytuacji na rynku pracy.

Mimo wszelkich przeciwności strukturalnych, historycznych i kulturowych Hiszpanie zbudowali trwałe i skuteczne mechanizmy dialogu. Wypracowano wiele układów zbiorowych o dużym zasięgu, a także podpisywano sporo istotnych paktów wpływających na znaczące polityki publiczne. Porozumienia społeczne uznano za wydarzenia doniosłe dla kraju. Hiszpanie podpisują je zwykle w podniosłej atmosferze, przy wielkim zainteresowaniu mediów i znacznej części opinii publicznej.

²⁴⁴ S. Kaj Andersen, Dialog społeczny a europejskie tradycje państwowe. Systemy i praktyka dialogu społecznego w Irlandii, Hiszpanii, Holandii i Danii, Phare PL2000, Działanie 1.2.e, 2002.

²⁴⁵ F.M.F. Marugan, Porozumienia ogólne dotyczące rozwiązań socjalnych w Hiszpanii, [w:] Negocjacje. Droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy, PTPS, IPISS, Warszawa 1995, s. 123.

2. System wsparcia dla partnerów dialogu

Partnerzy społeczni opierają się w znacznym stopniu na własnych zasobach eksperckich, ale jednocześnie korzystają z dorobku badawczego publicznych instytucji dialogu. W konsekwencji nie słyhać z ich strony nadmiernych narzekań, aby poziom przygotowania merytorycznego utrudniał im funkcjonowanie w mechanizmach dialogu. Pewne trudności pod tym względem miały związki zawodowe, które przez pewien czas borykały się z problemami finansowymi, między innymi z powodu dość szybkiego spadku liczby członków.

Hiszpańska Konfederacja Organizacji Pracodawców (*Confederación Española de Organizaciones Empresariales*, CEOE) wypracowała własne zaplecze eksperckie. W biurze jej centrali pracuje około 130 osób, z czego połowa to eksperci z różnych dziedzin wiedzy, od prawa pracy po szczegółowe kwestie ekonomiczne. Wykonują oni 60–70 procent pracy analitycznej. Dodatkowo konfederacja zamawia ekspertyzy i raporty w szkołach wyższych, kancelariach prawniczych oraz w różnych instytutach badawczych. Poza tym organizacje członkowskie mają własne zaplecze eksperckie. Jeden z ekspertów CEOE zapewnia, że jego organizacja dba, aby związki zawodowe i zrzeszenia pracodawców posiadały porównywalne pod względem wielkości zespoły ekspertów, złożone z autorytetów w dziedzinie nauk społecznych i ekonomicznych, specjalizujących się przede wszystkim w tematyce zabezpieczeń społecznych, bezpieczeństwa i higieny pracy, rynku pracy, negocjacji zbiorowych i stosunków pracowniczych.

Zaplecze eksperckie konfederacji stało przed szczególnymi wyzwaniami spowodowanymi ostatnim załamaniem światowej gospodarki. CEOE podjęło się zadania wypracowania propozycji działań antykryzysowych. Dotyczyły one zwiększenia elastyczności na rynku pracy. Zaproponowano między innymi stworzenie nowego systemu umów o pracę (pośrednich między tymi na czas określony i nieokreślony). Nowy system przewiduje wprowadzenie dwuletniej umowy na okres próbny, która później automatycznie przekształca się w umowę na czas nieokreślony. Ekspertcy sugerowali także, aby obniżyć koszty wynikające z rozwiązania umów o pracę.

Związki zawodowe również mają zaplecze eksperckie, a także profesjonalnych negocjatorów, którzy negocjują układy zbiorowe pracy. Na przykład centrala CCOO (*Confederación Sindical de Comisiones Obreras*) posiada zespół około 40 ekspertów, w tym profesorów, znawców wybranych dziedzin wiedzy. Związki w finansują swoją działalność ze składek w około 75 procentach, resztę wpływów uzyskują z różnych form wsparcia ze źródeł publicznych. Otrzymują dotacje państwowe uzależnione od poziomu reprezentatywności. Osiągają także dochody z prowadzenia szkoleń, które finansuje specjalna trójstronna fundacja (finansowana z funduszy publicznych)²⁴⁶.

²⁴⁶ Część z powyższych informacji pochodzi ze spotkań, do jakich doszło w trakcie wyjazdu studyjnego do Hiszpanii w maju 2009 roku w ramach projektu systemowego „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” (PO KL, Priorytet V Dobre rządzenie, Poddziałanie 5.5.1 Wsparcie systemowe dla dialogu społecznego). Zob.: <http://www.cpsdialog.pl/news/view/99>.



Pod względem eksperckim kluczowe znaczenie ma Rada Ekonomiczno-Społeczna, która jest placówką dialogu konsultacyjnego. Dysponuje ona znaczącym zapleczem analitycznym. Pracuje w niej grupa uznanych ekspertów. Działa również profesjonalne centrum dokumentacyjne z dużymi zasobami wiedzy i informacji związanych z problematyką diskutowaną na forach dialogu społecznego.

W radzie toczy się wiele istotnych debat, a także powstają liczne opracowania eksperckie. Zgodnie z prawem od 2004 roku rząd ma obowiązek konsultować z radą wiele projektów ustaw. Rada odpowiada, publikując opinie, które nie są wiążące dla rządu. Każda wydawana jest oddzielnie, wraz z informacjami, które jej towarzyszą, z wnioskami i głosami sprzeciwu. Poza tym dialog z rządem przyjmuje formę raportów tworzonych na życzenie członków rządu lub z własnej inicjatywy. Rada opiniuje ustawy państwowe i projekty królewskich dekrétów w zakresie problematyki ekonomiczno-społecznej i pracowniczej (z wyłączeniem projektu budżetu państwa). W ciągu pierwszych pięciu miesięcy roku przygotowuje raport roczny zawierającego jej punkty widzenia na tematy społeczno-ekonomiczne i pracowniczego kraju. W ramach własnej autonomicznej działalności opracowuje różne raporty i ekspertyzy. Przykładem są coroczne raporty poświęcone aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej i stosunkom pracy (*Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de España*). Publikuje również opinie i raporty na temat szczegółowych zagadnień, na przykład raport o hiszpańskim systemie edukacji.

Działalność Rady Ekonomiczno-Społecznej finansuje budżet państwa. W drugim kwartale każdego roku sekretarz generalny przygotowuje projekt rocznego budżetu rady, który następnie trafia do jej przewodniczącego. Zgromadzenie Plenarne zatwierdza koszty uczestnictwa w pracach i wydatki członków rady. Strukturę budżetu rady określa Ministerstwo Gospodarki i Finansów. Zmiany w budżecie zatwierdza minister finansów, o ile nie przekraczają 5 procent i nie wymagają subsydiowania z budżetu państwa. W pozostałych wypadkach rząd decyduje o akceptacji zmian.

Znaczna część wiedzy eksperckiej, istotnej dla dialogu, pochodzi z komórek rządowych. Przykładem są obserwatoria przemysłowe, które od kilku lat powstają w ramach Ministerstwa Przemysłu, Turystyki i Handlu. Działają ich już dziesięć (między innymi w przemyśle metalowym, leśnym, samochodowym, chemicznym, tekstylnym, maszynowym, budowlanym). Ich zadaniem jest stałe analizowanie, monitorowanie i ocenianie konsekwencji dla hiszpańskich branż przemysłowych, które wynikają z globalnych zmian i tendencji w określonych sektorach przemysłu. Obserwatoria mają cztery główne zakresy działań: inicjowanie badań rozwojowych, analiza procesów produkcyjnych, analiza wymogów w zakresie problematyki zatrudnienia i szkoleń oraz analiza tendencji handlowych. W pracach obserwatoriów uczestniczą tradycyjni partnerzy społeczni, ale również przedstawiciele ośrodków naukowych, izb gospodarczych itp. Pracują oni w trybie cyklicznych spotkań i dyskusji, a także otwartych konferencji. W ich ramach prowadzone są także prace

analityczne, których efektami są różne raporty i ekspertyzy stanowiące podstawę dla specjalnego komitetu monitorującego do wyrażenia zgody na wykonanie, czyli de facto sfinansowanie określonych prac i zadań.

Obserwatoria stały się swoistą platformą dialogu eksperckiego, którego celem jest włączenie partnerów społecznych w wypracowywanie strategii rozwojowych dla poszczególnych sektorów oraz systematyczne ich wzmacnianie.

Obserwatoria są również elementem szerszych strategii narodowych, które zakładają modernizację i unowocześnienie hiszpańskiej gospodarki. Kraj chce dokonać daleko idącej reorientacji części gospodarki. Celem kolejnych rządów jest rozbudowa najnowocześniejszych sektorów gospodarczych opartych na wiedzy. Rząd chce modernizować tradycyjne gałęzie przemysłu oraz podnosić konkurencyjność produkcji. Stanowi to wyraz dążeń w kierunku dostosowania hiszpańskiej gospodarki do warunków silnej konkurencji panującej w gospodarce światowej.

3. Partnerzy społeczni

Jakkolwiek siła i wpływ partnerów społecznych w swoich środowiskach zawodowych jest dość ograniczona, to jednak nie stanowi to bariery dla ich skuteczności w dialogu społecznym zarówno wielostronnym, jak i dwustronnym. W tym drugim przypadku za czynnik skuteczności można uznać wypracowanie modelu dwustronnych relacji, w których dużą rolę odgrywają układy zbiorowe pracy. Sądząc po stopie uzwiązkowienia, związki zawodowe nie mają zbyt silnej pozycji w środowisku pracowniczym. W ostatnich trzech dziesięcioleciach znacznie się obniżyła i obecnie wynosi ona 16 procent²⁴⁷. W pierwszym okresie demokratycznego ustroju członków przybywało, ale w latach 1978–1984, nastąpił olbrzymi spadek ich liczby. Jeszcze w 1978 roku poziom uzwiązkowienia wynosił 57,4 procent, a w 1984 roku – już tylko 23 procent²⁴⁸. W latach 90. liczba członków rosła, ale poziom uzwiązkowienia spadał.

Dwie centrale związkowe mają kluczową pozycję i jednocześnie według tamtejszego prawa posiadają status reprezentatywności: Komisje Pracownicze (*Workers' Commissions, CCOO*) oraz Powszechna Unia Związkowa (*the General Workers' Union, UGT*). Pierwsza konfederacja uznawana była w przeszłości za dość radykalną, bo pozostawała pod pewnym wpływem środowisk komunistycznych oraz środowisk katolickich wrogich gen. Franco. Początkowo odnosiła się niechętnie do angażowania się w pakt społeczne. Z kolei drugi związek miał do pewnego

²⁴⁷ Stopa uzwiązkowienia rozumiana jako stosunek między aktualnymi członkami a potencjalnymi (z wyłączeniem pracowników nieaktywnych zawodowo, bezrobotnych, studentów, emerytów), w: *Employee representatives in an enlarged Europe*, European Commission, 2008, Volume 1, s. 30.

²⁴⁸ R. Jones, *Beyond the Spanish State: Central Government, Domestic Actors and the EU*, Palgrave, 2000, s. 34.



czasu powiązania z Hiszpańską Socjalistyczną Partią Robotniczą (PSOE, *Partido Socialista Obrero Español*). Obecnie oba związki mają zbliżoną liczbę członków (około 1 mln). Negocjują większość z funkcjonujących w Hiszpanii układów zbiorowych pracy (66 procent w 2006 roku). Obejmują one ponad 90 procent wszystkich pracowników podlegających układom²⁴⁹. Związkowcy twierdzą, że nie ma obecnie przeszkód do zjednoczenia ruchu związkowego, chociaż związki ostro rywalizowały przez pierwsze lata po upadku dyktatury gen. Franco. Usiłowały różnymi sposobami pomniejszać rolę swych konkurentów.

Związki miały wiele problemów finansowych. Okazało się, że nie mogą zbudować odpowiednio mocnych struktur. Z trudnością uczestniczyły w debatach publicznych z powodu niewystarczającego zaplecza eksperckiego. Osłabienie ich pozycji wpływało z wielu czynników, z których część miała charakter strukturalny, niezależny od samych organizacji. W gospodarce przewagę zdobyły małe firmy, co zwykle utrudnia działalność związkową. (Hiszpania ma najmniejszą część pracowników zatrudnionych w firmach powyżej 500 osób²⁵⁰). Załamywały się sektory tradycyjnie będące bastionami związków, jak przemysł górniczy, tekstylny, stoczniowy, stalowy. Jednocześnie rozwijały się branże zwykle trudne do uzwiązkowienia, jak turystyka i wiele pokrewnych usług. Ponadto w Hiszpanii negatywną rolę odgrywa znaczna szara strefa zatrudnienia.

W zmieniającej się gospodarce hiszpańskiej przekształceniom uległ również rynek pracy. Sytuacja zatrudnionych stała się bardzo zróżnicowana. Z powodu ostrej segmentacji na rynku pracy zaistniał głęboki dualizm. Z jednej strony, powstała sfera miejsc pracy dobrze chronionych, zapewniających perspektywy rozwoju i dobrze płatnych, ale z drugiej strony powstał obszar miejsc pracy słabo chronionych, niskopłatnych, na umowy terminowe itp.

W okresie rządów gen. Franco większość miejsc pracy zapewniały tradycyjne przemysły, co dawało zwykle stabilność zatrudnienia. Tymczasem w 1984 roku rządząca partia socjalistyczna rozpoczęła politykę uelastyczniania zasad zatrudniania (*Reform of the Workers' Statute*). Uznała to za ważny element całościowego procesu zmian i dostosowania do wymogów tworzenia otwartej i konkurencyjnej gospodarki rynkowej. W dobrej sytuacji pozostali ci, których zmiany zastały już w trakcie zatrudnienia, lecz osoby wchodzące wówczas na rynek pracy stanęły w obliczu swobodnego ostracyzmu. Ukształtował się model, według którego umowy okresowe równocześnie stały się sposobem wejścia na rynek pracy, ale i wyjścia, często do bezrobocia. Przejście z umów okresowych na stałe w dużej mierze ogranicza się do grona osób o najwyższych kwalifikacjach zawodowych²⁵¹. Przez lata zaostrzał się podział na

²⁴⁹ Employee representatives in an enlarged Europe, European Commission, 2008, Volume 1, s. 192

²⁵⁰ J.G. Polavieja, A. Richards, Trade Unions, Unemployment, and Working-Class Fragmentation, [w:] Employment in the new Europe (red. N. Bermeo), Cambridge University Press, 2001, s. 229.

²⁵¹ J.G. Polavieja, A. Richards, Trade Unions, Unemployment, and Working-Class Fragmentation, [w:] Employment in the new Europe (red. N. Bermeo), Cambridge University Press, 2001, s. 213.

tak zwanych *insiderów* i *outsiderów* rynku pracy ze wszystkimi negatywnymi tego skutkami. *Outsiderzy* to głównie ludzie o niskich kwalifikacjach, młodzi, długoterminowi bezrobotni.

Do tej pory hiszpański rynek pracy zachował powyższe cechy i ostry dualizm. Udział pracujących na umowy okresowe jest bardzo wysoki w porównaniu z większością innych krajów UE. Pracujący w ten sposób doświadczają wysokiej rotacji. Ma to często związek z sytuacjami łamania prawa. Jeszcze w 1994 roku pracujący na podstawie tych umów podpisywał rocznie średnio dwie umowy o pracę, tymczasem w ostatnich latach podpisywał już trzy umowy²⁵².

Poza ruchem związkowym inną formą partycypacji pracowniczej są rady pracowników (*works councils*). Stanowią one kluczowy mechanizm dialogu na szczeblu zakładu pracy. Poza kwestiami konsultowania i komunikowania z zarządami zajmują się również układami zbiorowymi. Negocjują jednak tylko pewne specyficzne rozwiązania wynikające z szerszych układów zawieranych na szczeblu branży czy regionu. W dużej mierze rady są areną działań członków związków zawodowych.

Organizacje pracodawców powstały dopiero w latach 70. W 1977 roku rozpoczęła działanie Hiszpańska Konfederacja Organizacji Pracodawców (*Confederación Española de Organizaciones Empresariales*, CEOE), która ma charakter organizacji parasolowej. Zrzesza około 200 organizacji skupiających około miliona prywatnych i publicznych firm z niemal wszystkich sektorów gospodarki. Zatrudniają one w sumie około 75 procent wszystkich pracujących²⁵³. Wśród członków CEOE znajdują się organizacje regionalne, sektorowe, ale także ogólnokrajowe. W sensie organizacyjnym pozostają jednak niezależne i samodzielne. W jej obrębie działa na przykład wpływowa ogólnokrajowa Hiszpańska Konfederacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw (*Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa*, CEPYME), która do konfederacji przystąpiła w 1980 roku, czy Hiszpańskie Stowarzyszenie Banków (*Asociación Española de Banca*, AEB). Poszczególne organizacje regionalne i sektorowe konkurują ze sobą, niejednokrotnie pozostając w konfliktach. CEOE działa na szczeblu ogólnokrajowym i specjalizuje się w utrzymywaniu kontaktów z rządem, których celem jest obrona interesów przedsiębiorców.

Układy zbiorowe. Partnerzy dwustronnego dialogu zbudowali model wzajemnej współpracy, który owocuje rozwojem układów zbiorowych pracy. Objętych jest nimi prawie 70 procent pracujących²⁵⁴. W hiszpańskich układach obowiązuje mechanizm rozszerzenia, co oznacza, że układy zbiorowe, które zawarli partnerzy społeczni w danej branży, rząd czyni obowiązującymi dla wszystkich pracowników

²⁵² EIRO, 2003 Annual Review for Spain.

²⁵³ Są to dane własne CEOE.

²⁵⁴ EIRO, 2003 Annual Review for Spain, s. 35.



i pracodawców. Głównymi tematami hiszpańskich negocjacji zbiorowych są: warunki zatrudnienia, płace, czas pracy i pewne zagadnienia jakościowe, takie jak szkolenia i rozwój kwalifikacji. 83 procent układów zbiorowych w 2001 roku zawierało klauzule o zatrudnieniu. Dzięki nim tworzą się mechanizmy pozwalające uzyskać pewien poziom bezpieczeństwa zatrudnienia.

Struktura hiszpańskich negocjacji zbiorowych jest mieszana. Negocjacje regionalne – gdzie dominują umowy branżowe – odzwierciedlają autonomię poszczególnych regionów. Mniejsze znaczenie mają ogólnokrajowe umowy branżowe. Problem stanowi koordynacja negocjacji prowadzonych na tych dwóch poziomach. Dochodzi do pokrywania się zapisów, a nawet do prawnych niejasności²⁵⁵. Próbowano to wyjaśnić, między innymi w treści niektórych paktów społecznych. Pakty z 1997 roku podjęły również problematykę układów zbiorowych. Ustanowiły one strukturę i zakres układów zbiorowych. Wyklarowano rolę różnych poziomów, na których zawierane są układy.

4. Organizacja i rola instytucji publicznych w mechanizmach dialogu

Istotnym elementem struktury instytucjonalnej dialogu jest Rada Ekonomiczno-Społeczna²⁵⁶. Powstała ona w 1991 roku, aby zgodnie z postanowieniami hiszpańskiej konstytucji (artykuł 9.2 i 131.2) promować obywatelski udział w opinowaniu ważnych dla całego państwa rozwiązań w sferze społecznej i gospodarczej. Pełni rolę instytucjonalnej platformy dla podejmowania debaty i prowadzenia dialogu między partnerami społecznymi, organizacjami zawodowymi i innymi stowarzyszeniami a rządem. Trzeba jednak podkreślić, że większość działań zmierzających do zawarcia paktów społecznych toczyło się poza radą. Hiszpanie nazywają radę miejscem dialogu instytucjonalnego czy oficjalnego, a paktów i porozumienia społeczne uznają za rodzaj dialogu spontanicznego, który wypływa jeśli nie z potrzeby chwili, to z wyzwań, które cyklicznie pojawiają się na skutek zmian zachodzących w funkcjonowaniu państwa. Istnieją także regionalne odpowiedniki rady. Działają one w każdym z 17 regionów pełniąc funkcje doradcze w tym zakresie, w jakim działają rządy regionalne.

Rada ma status podmiotu prawa publicznego, czyli posiada osobowość prawną²⁵⁷. W jej skład wchodzi 61 członków, którzy podzieleni są na trzy grupy.

²⁵⁵ S. Kaj Andersen, Dialog społeczny a europejskie tradycje państwowe. Systemy i praktyka dialogu społecznego w Irlandii, Hiszpanii, Holandii i Danii, Phare PL2000, Działanie 1.2.e, 2002.

²⁵⁶ Na podstawie materiału: M. Popławski, Rada Ekonomiczno-Społeczna Hiszpanii, CPS Dialog 2009.

²⁵⁷ ACT 21/1991, Of 17TH June, on the founding of the Economic and Social Council, Spanish Official State Gazette of 18th June 1991; Regulations governing the Organization and Internal Functioning of the Economic and Social Council, Spanish Official State Gazette of 13th April 1993

Pierwszą grupę stanowią członkowie wybrani przez najważniejsze związki zawodowe. W skład drugiej grupy wchodzi przedstawiciele związków pracodawców, a trzecią tworzą: trzech przedstawiciele organizacji rolniczych, trzech reprezentanci organizacji rybołówstwa, cztery osoby wskazane przez Rady Konsumentów, cztery osoby reprezentujące spółdzielczość oraz sześciu ekspertów wyznaczonych przez rząd.

Członkowie funkcjonują w radzie przez cztery lata, ale ich kadencja może zostać przedłużona na kolejny okres. Rząd mianuje przewodniczącego na wniosek ministra pracy i opieki społecznej, ministra gospodarki i finansów, a także organizacji tworzących radę. Przewodniczący musi mieć poparcie co najmniej dwóch trzecich członków rady. Pomoc administracyjną i notarialną zapewnia biuro generalnego sekretarza, który mianowany jest podobnie jak przewodniczący, i którego kandydatura wymaga poparcia dwóch trzecich członków rady.

Przewodniczący może zostać usunięty ze stanowiska na wspólny wniosek ministra pracy i opieki społecznej oraz ministra gospodarki i finansów, po uzyskaniu opinii rady. Pozostali członkowie mogą stracić stanowisko w następujących przypadkach: na wniosek organizacji, która proponowała kandydaturę, po złożeniu i przyjęciu przez przewodniczącego rezygnacji, wskutek niedotrzymania stosownej tajemnicy, co powinno zostać potwierdzone przez zgromadzenie plenarne oraz po udowodnieniu świadomego, niewłaściwego postępowania.

Członkiem rady nie może zostać osoba, której aktualne zajęcia lub obowiązki mogą przeszkadzać w zaangażowaniu się w jej prace. Pełnienie obowiązków członka rady uniemożliwia w szczególności piastowanie następujących stanowisk: członkostwo w stowarzyszeniach prawnych hiszpańskich wspólnot autonomicznych, udział w rządzie lub w radach rządowych wspólnot autonomicznych, członkostwo w organach ustawodawczych, zajmowanie wysokich stanowisk w administracji publicznej.

Organami Rady są: (1) zgromadzenie plenarne, (2) komisja stała, (3) komisje robocze, (4) przewodniczący, (5) dwóch wiceprzewodniczących, (6) sekretarz generalny. Zgromadzenie plenarne tworzą wszyscy członkowie rady. Ustala ono generalne zadania rady, wydaje opinie i uczestniczy w konsultacjach rządowych, wystosowuje żądania dodatkowych informacji dotyczących spraw będących przedmiotem konsultacji, zatwierdza badania i raporty przygotowane na prośbę rządu, wyraża zgodę na podejmowanie własnych badań i raportów i zatwierdza je, zatwierdza i przekazuje rządowi roczny raport, zatwierdza propozycję rocznego budżetu, reguluje bieżącą pracę i organizację rady, zatwierdza instrukcje i wskazówki wydawane w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania rady.

Komisja stała składa się z 18 członków rady i przewodniczącego. Ich kadencja pokrywa się z kadencją członka rady, ale mogą zostać wymienieni na inną osobę przez proponującą ich grupę. Komisja odpowiada między innymi za: wdrażanie postanowień rady zatwierdzonych na zgromadzeniu plenarnym, współpracę



z przewodniczącym w celu skutecznego zarządzania pracami rady, porządkowanie i przekazywanie propozycji, petycji i zaproszeń do konsultacji trafiających do rady, kontraktowanie zewnętrznych konsultacji i zbieranie opinii, proponowanie przewodniczącemu programu i dat zgromadzeń plenarnych zwykłych i nadzwyczajnych, przygotowywanie materiałów do sporządzenia raportu rocznego, zbieranie opinii na temat raportów przygotowanych przez radę i prezentowanie ich na zgromadzeniu plenarnym, wstępne akceptowanie projektu budżetu, nadzorowanie działalności rady.

Rada tworzy stałe komisje robocze do spraw: gospodarki i regulacji podatkowych, wspólnego rynku europejskiego, rozwoju regionalnego i współpracy rozwojowej, stosunków pracy, zatrudnienia i opieki społecznej, opieki zdrowotnej, spraw społecznych i konsumenckich, edukacji i kultury, rolnictwa i rybołówstwa, polityki sektorowej i środowiska, przygotowania raportu rocznego dotyczącego sytuacji społeczno-ekonomicznej i pracy w Hiszpanii. Inne komisje robocze mogą być tworzone po zatwierdzeniu wniosku przez zgromadzenie plenarne, muszą w nich być zachowane kryteria proporcjonalności.

Przewodniczący pełni następujące funkcje: promuje, koordynuje i przewodniczy działaniom rady, reprezentuje radę, zwołuje zgromadzenia plenarne i posiedzenia stałego komitetu oraz przewodniczy im, ustanawia program zgromadzeń i posiedzeń, gdy jest to konieczne, używa własnego głosu jako decydującego w głosowaniach, w razie potrzeby zaprasza do współpracy różne organizacje i instytucje, prosi o dodatkowe informacje niezbędne do przygotowania opinii, przesyła do komisji stałej propozycję rocznego budżetu rady.

Sekretarza generalnego mianuje rząd i jest on zatrudniony na pełny etat. W razie absencji może go zastąpić pracownik wskazany przez komisję stałą. Sekretarz ma zapewniać pomoc techniczną i administracyjną radzie oraz przechowywać jej uchwały i dokumenty. Ponadto uczestniczy w zgromadzeniach plenarnych i w sesjach komisji stałej, mając prawo do wypowiedzania się, bez prawa do głosowania. Przygotowuje też protokoły z obrad, składa przewodniczącemu propozycje rocznego budżetu, zarządza funduszami rady, składa propozycje odnośnie wydatków, dokonuje płatności itp.

Funkcjonowanie rady. Zgromadzenia plenarne są publiczne. W sesjach mogą uczestniczyć, po wcześniejszym powiadomieniu, członkowie rządu oraz przedstawiciele administracji czy służby cywilnej, którzy proszeni byli o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące spraw rady. Zgromadzenie odbywa się co najmniej raz w miesiącu, zwołuje je przewodniczący. Z inicjatywy przewodniczącego, na życzenie komisji stałej lub z inicjatywy co najmniej 20 członków rady mogą być także zwoływane sesje nadzwyczajne. Wezwanie na sesję musi zawierać program, wraz z dokumentami, które dotyczą spraw przedmiotowych. Na sesji może zostać omówiony temat lub podjęta decyzja, która nie była w programie, jeśli uczestniczą-

cy w sesji jednogłośnie wyrażą zgodę. Aby zgromadzenie było, ważne musi liczyć co najmniej 31 członków, oprócz przewodniczącego i sekretarza generalnego. Gdy pierwsze wezwanie okazuje się nieskuteczne z uwagi na niedostateczną liczbę zgromadzonych członków, może dojść do drugiego wezwania. Wówczas zgromadzenie musi liczyć co najmniej 20 zwykłych członków. Członkowie poszczególnych grup reprezentowanych w radzie mogą tworzyć własne regulacje i organizować swą aktywność. W swoich działaniach grupy otrzymują wsparcie techniczne i administracyjne ze strony sekretariatu.

Komisja stała spotyka się co najmniej raz w miesiącu na zwykłych sesjach oraz może zwoływać dowolnie wiele sesji nadzwyczajnych z inicjatywy przewodniczącego lub co najmniej sześciu członków. Sesje są konstytutywne, gdy uczestniczy w nich co najmniej 12 zwykłych członków.

Komisje robocze ustanawiają przepisy zwoływania i prowadzenia sesji. W każdej komisji wybierany jest przewodniczący i wiceprzewodniczący. Funkcją przewodniczącego jest organizacja i zarządzanie pracami komisji, utrzymywanie porządku obrad i moderowanie dyskusji. Wiceprzewodniczący wykonuje prace zleczone mu przez przewodniczącego, a także zastępuje go w razie absencji. Przewodniczący danej komisji ogłasza terminy sesji, a obrady są ważne, gdy uczestniczy w nich zwykła większość członków.

Gdy rada proszona jest o wydanie opinii lub przygotowanie raportu, komisja stała przekazuje prośbę do odpowiedniej komisji roboczej. Dokonuje tego przewodniczący rady, podając czas na wykonanie prac, który nie może być dłuższy niż dwie trzecie czasu, jaki rada dostaje od pytającego.

Kiedy zgromadzenie plenarne podejmuje decyzję o przygotowaniu raportu lub opinii z własnej inicjatywy, również przekazuje sprawę do odpowiedniej komisji roboczej. Po przekazaniu zlecenia, komisja wskazuje członka lub kilku członków, którzy przygotują wstępną wersję pracy w czasie nieprzekraczającym połowy czasu danego komisji. Druga połowa przeznaczana jest na debatę i uzgodnienia. Komisja może wystąpić do komisji stałej o zgodę na konsultacje ze specjalistami spoza rady. Efekt pracy komisji, wraz z ewentualnymi głosami sprzeciwu lub dodatkowymi raportami przekazywany jest do przewodniczącego rady, by uwzględniono go w programie najbliższego zgromadzenia plenarnego lub spotkania komisji stałej. Po decyzji zgromadzenia plenarnego przewodniczący może oddać pracę do ponownego rozpatrzenia przez komisję roboczą, kiedy uważa się, że nie została osiągnięta wystarczająca zgoda co do brzmienia lub naruszone zostały reguły pracy, czy też przedmiot nie został wyczerpująco opracowany.

Obrady rady są otwarte dla wszystkich zainteresowanych. W plenarnej sali obrad znajduje się specjalna trybuna dla obywateli zainteresowanych przebiegiem negocjacji i pracami rady. W razie większego zainteresowania obrady są na żywo transmitowane w specjalnie przeznaczonym do tego pomieszczeniu.



Instytucje paktów i porozumień społecznych. Hiszpański dialog społeczny jest zjawiskiem niezwykle złożonym. Toczy się on na wielu poziomach i w zakresie bardzo szerokiej problematyki. Ma on miejsce zarówno w Radzie Ekonomiczno-Społecznej, w radach regionalnych, poza tym jest bardzo silny dialog branżowy wyrażający się w układach zbiorowych pracy, czy dialog na szczeblu przedsiębiorstw. Hiszpania zasłynęła również wieloma paktami społecznymi. Ten nurt nazywają dialogiem spontanicznym, który podejmowany jest w obliczu konkretnych wyzwań, albo zagrożeń. Inicjatorem tego dialogu jest z reguły rząd, który mając do czynienia z pewnymi wyzwaniami uznaje, że do sprostania im niezbędne są porozumienia i paktu społeczne. Wokół tego dialogu zwłaszcza rząd musiał zmobilizować znaczące zasoby eksperckie. Objął on bowiem wiele podstawowych polityk publicznych, jak na przykład rynek pracy (problematyka elastycznych form zatrudnienia, aktywnych form reintegracji na rynku pracy, ubezpieczenia społeczne itp.).

Powyższy nurt dialogu miał kilka istotnych faz rozwojowych. W pierwszych latach po upadku reżimu gen. Franco podpisano umowy, które stabilizowały ogólną sytuację w kraju. Pierwsze ważne porozumienie „Pakt z Moncloa” (*Pactos de Moncloa*) zawarto w 1977 roku (czas pierwszych demokratycznych wyborów). Podpisał go jednak nie strony tradycyjnych partnerów, ale partia rządząca i partia opozycyjna. Stworzył on klimat do prac nad projektem konstytucji, która utrzymywała demokratyczne zmiany wolnościowe. Po przyjęciu jej przez parlament, następnie została zaakceptowana w referendum w 1978 roku²⁵⁸. Ponadto pakt dotyczył metod ratowania gospodarki, która znalazła się w sytuacji poważnych turbulencji ze względu na gwałtowny wzrost płac w latach 1975–1977 i z powodu zaostrzenia się konfliktów społecznych²⁵⁹. W konsekwencji udało się złagodzić najpoważniejsze bieżące zagrożenia, jak inflacja (skutek wyżki cen ropy naftowej na rynkach światowych), czy niekontrolowany wzrost płac. Ustalono relacje wzrostu płac do inflacji. Wprowadzono podatek od form, podatek dochodowy, VAT i inne podatki specjalne. Państwo zwiększyło udział w finansowaniu ubezpieczeń społecznych (zyskały na tym firmy, które zostały odciążone w tym zakresie).

Natomiast w latach 1979–1986 uzgodniono pięć istotnych porozumień trójstronnych i dwustronnych. Rząd był sygnatariuszem dwóch paktów. Miały one na celu głównie kontrolę inflacji, redukcję kosztów pracy z myślą o podniesieniu konkurencyjności przedsiębiorstw oraz wzrost produkcji i zatrudnienia. Pierwszy z paktów (1979) ustanawiał ramy dla rozwoju stosunków przemysłowych w warunkach demokracji. Partnerzy deklarowali wzajemne uznanie, sformułowali zasady dla zawierania przyszłych porozumień. Zasady te znalazły się później w ustawodaw-

²⁵⁸ M. Pliszkiwicz, Rada Ekonomiczno-Społeczna Hiszpanii jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Z zagadnień współczesnego prawa pracy (red. Z. Góról), Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 200.

²⁵⁹ M.M. Lucio, Spain: Constructing Institutions and Actors in a Context of Change, [w:] Industrial Relations in the New Europe (red. A. Ferner, R. Hyman) Blackwell 1992, s. 504.

stwie (1980). Następne porozumienie (*Acuerdo Marco Interconfederal*, 1980–1981) dotyczyło polityki dochodów, dążenia do ograniczenia czasu pracy do 40 godzin w ciągu trzech lat. Kolejny pakt z 1982 roku (*Acuerdo Nacional de Empleo*) zwany „Paktem strachu” (okres niestabilności, próba zamachu stanu) tym razem miał charakter trójstronny. Rząd uznał partnerów społecznych jako równe podmioty. Pakt dotyczył polityki dochodowej, jak również problematyki zatrudnienia, rozszerzania się szarej strefy w gospodarce, reformy zabezpieczenia społecznego, służby cywilnej, płacy minimalnej i instytucjonalnej pozycji związków zawodowych.

Następne pakt podpisawał socjalistyczny rząd Felipe Gonzáleza (rządził w latach 1982–1996). Dotyczyły one polityki moderowania tempa wzrostu płac. Zawarto w tej sprawie trójstronne porozumienia w 1983 i 1984 roku²⁶⁰, ale po ich podpisaniu nastąpił okres oziębienia relacji partnerów społecznych z władzą. Związki zawodowe były coraz bardziej rozczarowane efektami rządzenia, zwłaszcza rosnącym bezrobociem i ostrą segmentacją rynku pracy (powstanie znacznego sektora źle chronionych i źle opłacalnych miejsc pracy). Centrala związkowa UGT uważała, że rząd wprowadził reformy bez dostatecznej rekompensaty kosztów ponoszonych przez liczne grupy społeczne, a rząd uznawał żądania płacowe związków zawodowych za główne źródło inflacji. Bezpośrednią przyczyną konfliktu była odmowa rządu, aby zgodnie z wolą związków przeznaczyć dochody z opodatkowania i składek ubezpieczeniowych na wyższe wydatki na zasiłki dla bezrobotnych. Działo się to w czasie, gdy przynajmniej 60 procent bezrobotnych nie otrzymywało żadnych zasiłków²⁶¹. Związki po latach pogarszania się sytuacji materialnej pracowników chciały też wyższych płac. Doprowadziło to do kryzysu dialogu społecznego. Kulminacją był strajk generalny z 14 grudnia 1988 roku. Powstały bariery psychologiczne utrudniające dalszy dialog, chociaż nie zatrzymało to wszelkich dwustronnych kontaktów związków z rządem.

Porozumienia zawierane do 1986 roku przyniosły pozytywne zmiany. Wzmocniły procesy demokratyzacji, stworzyły warunki dla rozwoju nowego prawa regulującego ramy dla demokratycznych stosunków przemysłowych. Wzmocniły także samych partnerów społecznych. Ponadto treść i ustalenia zawarte w paktach sprzyjały rozwojowi gospodarce, choć kosztem dochodów pracowników. Pakty sprzyjały utrzymaniu płac pod pewną kontrolą, aby osiągnąć cele antyinflacyjne. Spadły koszty pracy i zwiększyły się zyski przedsiębiorstw, co wzmocniło inwestycje. Wzrosła wydajność, ale jednocześnie między rokiem 1978 a 1986 siła nabywcza płac spadła o 7,3 procent.

Współpraca wzmocniła pokój społeczny. Spadła liczba strajków. O ile w 1977 roku w wyniku strajków stracono w Hiszpanii ponad 16,6 mln dni pracy,

²⁶⁰ J.G. Polavieja, A. Richards, *Trade Unions, Unemployment, and Working-Class Fragmentation*, [w:] *Employment in the new Europe* (red. N. Bermeo), Cambridge University Press, 2001, s. 204.

²⁶¹ M.M. Lucio, *Spain: Constructing Institutions and Actors in a Context of Change*, [w:] *Industrial Relations in the New Europe* (red. A. Ferner, R. Hyman) Blackwell 1992, s. 505.



o tyle w 1986 roku niewiele ponad 2 mln²⁶². Współpraca doprowadziła również do rozwoju wsparcia bezrobotnych (zwiększenie dostępności zasiłków dla bezrobotnych i emerytur), redukcji godzin pracy i uelastycznienia form zatrudnienia na rynku pracy. Pakty nie zdołały jednak zapobiec powstaniu wysokiego bezrobocia (21 procent w 1986 roku)²⁶³.

W drodze do Wspólnoty Europejskiej. Wielu uczestników i obserwatorów życia politycznego w kraju zaskoczyło to, że dojście do władzy partii socjalistycznej nie zaowocowało porozumieniami społecznymi (począwszy od drugiej połowy lat 80.), bo socjaliści tradycyjnie byli powiązani ze związkami zawodowymi. Jednak dla ówczesnej partii rządzącej najważniejsza stała się restrukturyzacja gospodarki, w tym rozwiązanie problemów rynku pracy, związanych z olbrzymim bezrobociem²⁶⁴. Socjaliści podjęli się restrukturyzacji wielu najważniejszych elementów gospodarki. Polegała ona na prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw, dopuszczeniu inwestycji zagranicznych, liberalizacji handlowej oraz na deregulacji rynków finansowych. Poza tym rząd uelastyczniał regulacje w prawie pracy, przeprowadził liberalizację godzin pracy w handlu wewnętrznym, zliberalizował zasady wynajmu mieszkań itp. Reformy objęły również przyjęcie restrykcyjnej polityki monetarnej, dewaluację waluty czy zredukowanie deficytu budżetowego oraz ograniczenie tempa wzrostu płac.

Związki zawodowe początkowo wspierały działania rządu, ale ostatecznie przestraszyły się konsekwencji związanych z rosnącym bezrobociem i ze wzrastającą polaryzacją na rynku pracy. Utrzymywanie się wysokiego bezrobocia dzieliło społeczeństwo i partnerów społecznych. Różnie oceniali oni zmiany ekonomiczne przeprowadzone przez rząd partii socjalistycznej. W pierwszym okresie związki zawodowe w pewnym sensie firmowały zmiany, ponieważ liczyły na nowe miejsca pracy w nowocześniejszej gospodarce. Zmieniły podejście, gdy okazało się, że reformatorzy nie radzą sobie z bezrobociem. Było jednak za późno, ponieważ znaczna część warstwy pracującej odeszła od związków. Część z nich uznała, że nie zabezpieczają one ich interesów w dobie przekształceń w gospodarce, a część uważała, że nie potrzebuje wsparcia związków.

Niemniej polityka rządu socjalistycznego doprowadziła do znacznego wzrostu gospodarczego i do unowocześnienia wielu sektorów gospodarki. W drugiej połowie lat 80. Hiszpania zanotowała tempo wzrostu średnio 4,5 procent rocznie (znacznie więcej niż w innych krajach Wspólnoty Europejskiej). Nie powiodła się jednak polityka rynku pracy. Rząd obiecał 800 tysięcy nowych miejsc pracy podczas

²⁶² Tamże, s. 512.

²⁶³ S. Royo, Neocorporatism and Economic Reform in Mexico and Spain in the 1980s, meeting of the Latin American Studies Association, Washington D.C., September 6-8, 2001.

²⁶⁴ J.G. Polavieja, A. Richards, Trade Unions, Unemployment, and Working-Class Fragmentation, [w:] Employment in the new Europe (red. N. Bermeo), Cambridge University Press, 2001, s. 203-222.

pierwszych czterech lat rządzenia (1982–1986). Skończyło się na stracie 500 tysięcy stanowisk. Stopa bezrobocia wzrosła z 16 procent w 1982 roku do 22 procent w 1985 roku. Pozostała wysoka w kolejnych latach.

Problemu bezrobocia nie zmniejszyło nawet wstąpienie kraju do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1986 rok), mimo, że gospodarka pod wieloma względami zyskała. Do Hiszpanii trafiło około 150 mld euro z różnych funduszy europejskich (w 1986 roku Hiszpania miała 773 km autostrad, a w 2006 – 6267 km. Średnio 4 kilometry z każdych 10 sfinansowano z funduszy europejskich. W 1986 roku w tym kraju nie było szybkich pociągów, obecnie kursują trzy linie – w 38 procentach sfinansowane z funduszy. Pomimo tych korzyści Hiszpania przechodziła bolesny proces dostosowania do wymogów funkcjonowania w EWG, ponieważ akcesja wymagała przede wszystkim podniesienia efektywności i konkurencyjności w gospodarce, szczególnie na początku lat 90.²⁶⁵. Wówczas likwidacji uległa większość miejsc pracy, które powstały w okresie boomu końca lat 80.

Porozumienia społeczne po 1996 roku. Dialog nabrał rumieńców w drugiej połowie lat 90. wraz z dojściem do władzy konserwatywnej Partii Ludowej (1996-2004). W tym okresie paktów społeczne ponownie stały się istotnym wymiarem dialogu społecznego, obok działania Rady Społeczno-Ekonomicznej, układów zbiorowych czy rad pracowników. Konserwatyści zwrócili się ku dialogowi, ponieważ dostrzegli, jak wiele napięć rodzi jego brak. Prowadzenie dialogu zmniejszyło rozmiar konfliktów społecznych, w tym strajków²⁶⁶. Zaczęło się od rosnącej aktywności komitetów negocjacyjnych i wzrostu liczby zawieranych paktów społecznych. Partnerzy społeczni okazywali gotowość do uczestniczenia w negocjacjach, bo chcieli przyczynić się do ograniczania negatywnych skutków towarzyszącym przemianom w gospodarce. Poza tym uważali, że prowadzenie dialogu z rządem wzmacnia ich organizacje i daje szansę na wykazanie się rezultatami przed własnymi członkami.

Dialog stał się nie tylko instrumentem do osiągnięcia umiarkowania w płacach, ale także negocjowania wielu rozwiązań w zakresie programów aktywizacji na rynku pracy, prawa pracy, polityki makroekonomicznej, polityki społecznej (w tym restrukturyzacji państwa socjalnego), rozwiązań dotyczących systemu emerytalnego i kształcenia ustawicznego itp.²⁶⁷. Poza tym od połowy lat 90. Hiszpania stała się także miejscem stopniowego rozwoju partnerstwa społecznego na poziomie regionalnym i lokalnym. Usprawniało to zarządzanie wieloma istotnymi problemami społecznymi i rozwojowymi. Pakty regionalne powielają ogólnokrajowe paktów spo-

²⁶⁵ S. Royo, *The European Union and Economic Reforms: The Case of Spain*, Real Instituto Elcano, 2006.

²⁶⁶ S. Royo, *Still Two Models of Capitalism? Economic Adjustment in Spain*, Center for European Studies, Working Paper Series 122, s. 20.

²⁶⁷ S. Kaj Andersen, *Dialog społeczny a europejskie tradycje państwowe. Systemy i praktyka dialogu społecznego w Irlandii, Hiszpanii, Holandii i Danii*, Phare PL2000, Działanie 1.2.e, 2002.



łeczne i jako takie za cel wyznaczały sobie rozwój ekonomiczny i społeczny (często współfinansował je Europejski Fundusz Społeczny). Stawiały sobie zadania między innymi związane z doskonaleniem i unowocześnianiem kwalifikacji pracowników oraz z pielęgnowaniem inicjatyw przedsiębiorców.

Po wyborach z 1996 roku i wspomnianym zwycięstwie wyborczym Partii Ludowej partnerzy społeczni podpisywali wiele różnych umów i paktów społecznych, czasami po kilka w roku. Pewnym pomostem między dwoma okresami w losach dialogu – to znaczy między okresem rządów socjalistów i konserwatystów – był „Pakt z Toledo” (*Pacto de Toledo*). W Toledo podjęto ostateczną decyzję dotyczącą kształtu porozumienia w zakresie reformy systemu zabezpieczenia społecznego. Nad porozumieniem pracowali parlamentarzyści, wybrani eksperci i przedstawiciele partnerów społecznych²⁶⁸. W parlamencie treść paktu przegłosowano w kwietniu 1995 roku. Później rozpoczął się dialog z partnerami społecznymi (pierwszy etap zakończył się w październiku 1996 roku).

Pakt był szeroką umową społeczną, która składała się z trzech porozumień. Obejmowały one program konsolidacji i racjonalizacji systemu ubezpieczeń społecznych²⁶⁹, pracy w niepełnym wymiarze godzin i promocji stabilności zatrudnienia (*Agreement on Part-time work and of its Stability*) z 1998 roku. Następne porozumienie z 2001 roku dotyczyło rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego z 2001 roku (*Agreement on Improvement and Development of the Social Protection System*). Uzgodnienia miały odniesienie do 15 rozwiązań i rekomendacji dotyczących konsolidacji i racjonalizacji w systemie ubezpieczeń społecznych.

Pierwsze porozumienie w ramach paktu zakładało przeprowadzenie stopniowych zmian w systemie emerytalnym. Miał on pozostać systemem uniwersalnym, zbalansowanym finansowo, sprawiedliwym i opartym na założeniach solidarności społecznej. Wprawdzie główne jego założenia pozostały niezmienione, ale partnerzy zgodzili się na zmniejszenie zarówno składek, jak i późniejszych świadczeń. Zwiększono liczbę lat pracy, po których można było dostać emeryturę, wprowadzono automatyczny sposób zabezpieczenia świadczeń przed inflacją. Uzgodniono utworzenie funduszu rezerwowanego na wypadek trudności systemu emerytalnego. Nowy system wprowadził zachęty do opóźniania momentu przechodzenia na emeryturę. Porozumienie to weszło w życie w 2002 roku.

Drugie porozumienie zapewniało pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy dostęp do wszelkich zasiłków i wsparcia, którym cieszą się pełnoetatowi pracownicy. Z kolei trzeci element Paktu z Toledo obejmował szereg rozwiązań z zakresu polityki społecznej i państwa opiekuńczego (*Agreement on Improvement and Development of the Social Protection System*). Celem były zmiany,

²⁶⁸ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/10/feature/es9710220f.htm>

²⁶⁹ Agreement on Improvement and Development of the Social Protection System, Ministerio De Trabajo Y Asuntos Sociales (Spain).

służące zachęceniu do kontynuowania pracy przez osoby powyżej 65 lat, zmniejszeniu grupy pracowników wcześniej wybierających emerytury i stworzenie systemu zachęt dla opłacania sobie prywatnych, uzupełniających emerytur. Działania te podejmowano w warunkach starzenia się populacji, co tworzyło zagrożenia dla stabilności finansowej systemu emerytalnego. Badania pokazywały, że do 2050 roku liczba osób powyżej 65 lat wzrośnie z 6,5 mln w 2003 roku do 11 mln²⁷⁰. Będzie ona także stanowiła odpowiednik 50 procent populacji pracującej. Poza tym próbowano w ten sposób zachęcić Hiszpanów do odkładania pieniędzy na uzupełnienie państwowych emerytur.

Uzgodniono, że wprawdzie wiek przejścia na emeryturę zostaje zachowany (65 lat), ale wprowadzone zostaną rozwiązania umożliwiające dalszą pracę po przekroczeniu wieku emerytalnego (przy zachowaniu prawa do pobierania emerytury). Uzgodniono, że pracujący emeryci nie będą musieli płacić składek ubezpieczeniowych. Poza tym wprowadzono zasadę, że pracownicy powyżej 55 lat będą płacili zredukowane składki, pod warunkiem, że u danego pracodawcy pracują przynajmniej 5 lat. Na emeryturę mogą przechodzić osoby w wieku 61 lat, ale które przez 30 lat płaciły składki (przy istnieniu okresów bezrobocia). Wprowadzono dalsze zachęty do odkładania na prywatne emerytury. Uzgodniono system zachęt dla pracodawców, aby zatrudniali i utrzymywali w zatrudnieniu kobiety i starszych pracowników (na przykład pracodawcy nie muszą przez rok płacić składek ubezpieczeniowych za kobiety powracające z urlopu macierzyńskiego). Dokonano także zmian w systemie finansowania wydatków społecznych. Państwo przejęło na siebie finansowanie „nieskładkowych” świadczeń społecznych (do 2001 roku finansowano je ze składek).

Porozumienie podpisał jednak tylko jeden z dwóch czołowych związków zawodowych. Umowy nie poparła centrala UGT. Ze strony pracodawców pakt poparła konfederacja CEOE oraz CEPYME. Specjalnie powołana komisja monitorowała wdrażanie uzgodnionych rozwiązań i kontynuowała dialog w powyższym obszarze problemowym.

Istotne znaczenie miał również pakt dotyczący problematyki bezpieczeństwa zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy (*Interconfederal Agreement for Stability in Employment*). Został zawarty w sytuacji powszechnie odczuwanego zagrożenia utraty zatrudnienia. Stopa bezrobocia wynosiła wówczas prawie 22 procent. Bezrobocie wśród osób młodych było nawet wyższe. Aż 96 procent ówczesnie zawieranych umów o pracę przybierało postać czasowych kontraktów. Wśród nich około 70 procent zawartych zostało na okres krótszy niż trzy miesiące.

Upowszechnienie terminowych umów o pracę było olbrzymim wyzwaniem dla związków zawodowych. Ich działacze zdawali sobie jednak sprawę, że pracodawcy zawierają prawie wyłącznie umowy na czas określony z uwagi na wysokie

²⁷⁰ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/06/feature/es0306207f.htm>



koszty rozwiązania bezterminowej umowy o pracę. W razie jej rozwiązania pracodawców czekały zazwyczaj czasochłonne procedury sądowe. Dlatego zdecydowali się płacić odprawy – w wypadku niezgodnego z prawem rozwiązania umowy. Wynosiły one równowartość zapłaty za 45 dni pracy za każdy przepracowany rok (maksymalnie do wysokości za przepracowanie 42 miesięcy).

W umowie społecznej uzgodniono obniżenie kosztów rozwiązywania umów o pracę i wprowadzenie nowych kontraktów o pracę dla pracowników, którzy mają szczególne trudności w funkcjonowaniu na rynku pracy (osoby w wieku 18–29, bezrobotni dłużej niż rok, pracownicy powyżej 45 lat, niepełnosprawni, osoby pracujące na kontraktach czasowych). Zredukowano dla nich wielkość odpraw (płatność za 33 dni za każdy przepracowany rok, ale nie więcej niż za 24 miesiące). Partnerzy określili także pojęcie bezprawnego zwolnienia. W jego wypadku odprawy pozostały na poprzednim poziomie. Uzgodniono również, że młode osoby zyskują dostęp do dodatkowych szkoleń, aby ułatwić im start na rynku pracy. Kontrakty szkoleniowe dla nich miały zastąpić system praktyk zawodowych.

Uzgodniono także zmniejszanie liczby pracujących na podstawie kontraktów czasowych. Wprowadzono monitorowanie stosowania dwóch typów umów czasowych (umowy o wykonanie pracy lub usług oraz umowy w sytuacji zwiększenia produkcji). Poprawiono zabezpieczenie społeczne czasowych pracowników. Badania efektów paktu pokazały, że rzeczywiście zwiększał się udział stałych umów (162,5 tys. w 1997 roku do prawie 220,8 tys. w 2000 roku). Spadł udział umów czasowych z 35 procent wszystkich nowych umów o pracę w 1997 roku do około 32 procent w 2000 roku. Jednocześnie zmalało bezrobocie z 17,2 procent na początku 1999 roku do 13,7 procent w styczniu 2001 roku.

5. Zakończenie

Hiszpania dopracowała się własnych metod uprawiania dialogu. Okazują się one efektywne, ponieważ w tym kraju mamy do czynienia zarówno z rozwojem układów zbiorowych pracy, jak i z całym ciągiem istotnych paktów i porozumień społecznych. Mechanizmom dialogu pomagał ustanowiony system wsparcia eksperckiego. Nie jest on nadmiernie rozbudowany, niemniej wydaje się, że zaspokaja zapotrzebowanie partnerów społecznych na prace eksperckie. Mają oni własnych ekspertów, ale jednocześnie korzystają z zaplecza dokumentacyjnego w strukturach Rady Ekonomiczno-Społecznej.

Hiszpanie rozbudowali mechanizmy dialogu mimo występowania licznych barier historycznych, kulturowych czy strukturalnych. Lata rządów gen. Franco odciśnęły się znacznym piętnem praktycznie we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Skutkowały powstaniem licznych podziałów historycznych, które przez lata odgrywały znaczenie. W późniejszym okresie doszło do znacznego osłabienia

pozycji związków zawodowych, które zapłaciły taką cenę za częściowe popieranie przekształceń ekonomicznych. Hiszpania stała się krajem o niskim poziomie uzwiązkowienia. Wynikało to także z czynników strukturalnych. Związki zawodowe nie potrafiły odwrócić niekorzystnych tendencji na rynku pracy. Doszło do ukształtowania się niezwykle trudnego – z punktu widzenia pracujących – układu rynku pracy. Powstała przepaść między zatrudnionymi na podstawie bezpiecznych stałych umów o pracę i pracującymi na podstawie niestabilnych umów krótkoterminowych. Dla obu kategorii związki zawodowe przestały być potrzebne. Trudności związków wpływały również z załamania się sektorów, które w przeszłości były ich bastionami (na przykład przemysł górniczy, tekstylny, stoczniowy czy stalowy). Jednocześnie na znaczeniu zyskiwały branże tradycyjnie trudne do opanowania przez związki (na przykład małe firmy, turystyka, różne kategorie usług). Poza tym znacząca jest także w tym kontekście szara strefa zatrudnienia.

Od 2004 roku łatwo dostrzec intensywny proces instytucjonalizacji dialogu społecznego. 8 lipca tego roku rząd José Luisa Rodrígueza Zapatero wraz z partnerami społecznymi podpisał wspólną deklarację dotyczącą woli prowadzenia trójstronnej współpracy na rzecz rozwoju kraju. Uzgodniono wspólne cele polityki ekonomiczno-społecznej państwa. W ostatnich kilku latach hiszpańscy partnerzy społeczni zawarli wiele szczegółowych paktów na temat takich kwestii, jak kształcenie ustawiczne, konkurencyjność czy stabilne zatrudnienie. Dialog obejmuje również roczne porozumienia dotyczące układów zbiorowych. Istnieje także intensywny dialog w sprawie kwestii bezpieczeństwa pracy (W Hiszpanii utrzymuje się wysoki wskaźnik wypadków w pracy). W 2007 roku uzgodniono strategię działania w tym zakresie do roku 2012 (*Spanish Strategy of Health and Security at Work for the period 2007–2012*). W ramach trójstronnych działań, powstała także Trójstronna Fundacja na rzecz kształcenia dla zatrudnienia (*The Tripartite Foundation for Training in Employment*). Jest ona współzarządzana przy udziale partnerów społecznych.

Obecnie sytuacja w gronie partnerów społecznych jest skomplikowana z uwagi na ostry przebieg kryzysu. Nie doszło do zasadniczego porozumienia. Tymczasem znów dramatycznie wysokie stało się bezrobocie, które w marcu 2009 roku wynosiło ponad 17 procent (3,5 mln bezrobotnych). Dochód krajowy brutto spadał od trzeciego kwartału 2008 roku²⁷¹. Jakkolwiek rząd podejmuje na razie jednostronne działania, wielu partnerów rozumie, że sytuacja wymusza działania tego typu. Już w 2008 roku zaproponował około 80 działań, które służą pobudzeniu gospodarki (*Plan to boost the economy and employment*). Obejmują one wielomiliardowe inwestycje i pakiety dla sektorów, w tym na przykład 800 mln euro dla przemysłu motoryzacyjnego, 500 mln euro na projekty ochrony środowiska, 500 mln na badania i rozwój, czy 400 mln euro na unowocześnienie wybranych służb publicznych. Poza tym rząd realizuje projekty na rzecz podniesienia poziomu produktywności w go-

²⁷¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/finacial_turmoil/finacial_turmoil_and_statistics



spodarce, a samorządy mogą w większym stopniu zadłużać się (ma to zapewnić dodatkowy dopływ do gospodarki 5,8 mld euro). W części programu społecznego rząd zapewnił więcej zasiłków dla bezrobotnych, z kolei firmy płacą niższe składki ubezpieczeniowe za pracowników, jeśli zamiast zwolnień redukują ich godziny pracy. Rząd wspiera także zatrudnianie w formach pracy na czas określony.

Rząd podkreśla²⁷², że w obecnej sytuacji światowego kryzysu ekonomicznego dialog nabiera coraz ważniejszego znaczenia. Chce wzmocnić zaufanie do dialogu przede wszystkim poprzez zwiększenie zakresu treści, jakie zostaną objęte mechanizmami dialogu. Dialog społeczny nie może ograniczać się jedynie do problematyki stosunków pracy, ale powinien obejmować ogół polityk publicznych. Chodzi więc o włączanie partnerów społecznych w realizację większej liczby polityk publicznych. W tym celu powstała specjalna komisja koordynacyjna, która zarządza pracą 15 zespołów pracujących w ramach dwóch bloków: (1) tradycyjnego dialogu społecznego (obejmuje kwestie: rynek pracy, bezpieczeństwo i higiena pracy, równość zatrudnienia, system ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, imigracja, inspekcja pracy) oraz (2) wzmocnionego dialogu społecznego (zawiera on politykę przemysłową, politykę zatrudnienia, imigrację, politykę naukową i edukację, politykę mieszkaniową oraz środowisko i ekologię).

Wśród partnerów społecznych powstał konsensus, że dialog pozostaje nierozwinięty odpowiednio w zakresie drugiego bloku zagadnień. A jest on szczególnie istotny w związku z próbami restrukturyzacji czy przeorientowania niektórych elementów gospodarki hiszpańskiej na sektory bardziej produktywne, czyli te, które są związane z gospodarką opartą na wiedzy.

²⁷² Spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Pracy i Imigracji w ramach wyjazdu studyjnego.

HOLANDIA

Andrzej Zybała

1. Wprowadzenie

W wielu krajach europejskich, niezależnie od ich zróżnicowania powojenne dziesięciolecie obfitowały w rozwój różnych form dialogu społecznego, który stał się podstawowym instrumentem tworzenia warunków stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wszędzie też mechanizmy dialogu ewoluowały. Inne stosowano w czasach przedwojennego korporatyizmu, inne obowiązują w dzisiejszym neokorporatyzmie, gdzie dla realizacji kluczowych celów publicznych trzeba stworzyć porozumienie wielu partnerów. Holandia należy do grupy krajów, które stworzyły instytucje dialogu niezwykle świadomie i precyzyjnie. Pierwsza z nich – Wysoka Rada Pracy – powstała w 1919 roku z udziałem związków zawodowych i pracodawców. Obecnie funkcjonujące narodziły się krótko po drugiej wojnie światowej. Instytucja o dwustronnym charakterze, czyli Fundacja Pracy (*Stichting van de Arbeid, STAR*), działa od 1945 roku. Organizacja trójstronna – Rada Społeczno-Ekonomiczna (SER) – istnieje od 1950 roku. Pracuje ona w układzie trójstronnym, a także – w niektórych sferach – w układzie wielostronnym (również z organizacjami pozarządowymi).

Holandrzy znaczące doświadczenia w prowadzeniu dialogu czerpią już z okresu średniowiecza. Powstały wówczas tak zwane rady wodne²⁷³ odpowiadające za system odwadniania. Uwarunkowanie geograficzne zmusiły obywateli do kooperacji. Kraj leży poniżej poziomu morza i tylko połączone wysiłki wszystkich jego obywateli mogły zapewnić to, że jego terytorium nie dozna uszczerbku z powodu niszczycielskiej siły morza. Rady wciąż działają i pozostają najstarszą instytucją demokratyczną w kraju. Tradycja współpracy w Holandii ma również korzenie w trwającej tam od wieków różnorodności. Współistniały tam rozmaite podgrupy społeczne – między innymi katolicka, protestancka i socjalistyczno-świecka, które mimo licznych odrębności umiały się porozumiewać w kluczowych sprawach²⁷⁴.

W Holandii rządy – jakby z zasady – ściśle współpracują z przedstawicielami różnych grup społecznych przy podejmowaniu wielu istotnych decyzji publicznych. Były oczywiście ekipy rządowe mniej chętne do dialogu, ale większość z nich respektowała prawo partnerów społecznych, zwłaszcza związków zawodowych, do współudziału w kształtowaniu polityk publicznych, między innymi polityki rynku pracy, polityki państwa opiekuńczego czy niektórych aspektów polityki gospodar-

²⁷³ Stosowane są różne tłumaczenia na język angielski: water board, water control board, district water board, district water control board.

²⁷⁴ B. Kowalski, Europejska Sztuka dialogu, Dialog 1/2006.



czej. Rządy uznawały także rolę przywództwa związków zawodowych w określaniu polityki płac (jej oficjalnym celem było osiągnięcie stabilności cen i uzyskanie pełnego zatrudnienia). Fundacja Pracy stanowiła centralny podmiot, gdzie uzgadniano najważniejsze elementy porozumień płacowych.

W Holandii dialog społeczny uznano za czynnik wspomagający osiągnięcie wyższej efektywności ekonomicznej i lepszej skuteczności w realizowaniu polityk społecznych. Postrzega się go także jako istotny czynnik pozwalający na to, aby kraj sprawniej przystosował się do zmieniających się warunków w międzynarodowym otoczeniu ekonomicznym. Mechanizmy dialogu sprawdzały się zwłaszcza w okresach kryzysów wywołanych przekształceniami w gospodarce międzynarodowej. Holandia jest krajem, który umiał wyjść z kryzysu przełomu lat 70. i 80. XX wieku (zwanego *Dutch disease* – holenderską chorobą) i przejść do okresu prosperity (*Dutch delight* – holenderskiej radości). Niewątpliwie zasługi ma w tym zakresie tamtejszy model konsultacji i dialogu społecznego oraz osiągnięte dzięki nim porozumienia.

Dialog społeczny stanowi w Holandii istotną część zarządzania publicznego. Wszystkie strony uznają partnerstwo za wielką wartość. Sprzyja temu dominująca kultura społeczna, która wyróżnia się koncyliacyjnością, unikaniem skrajności, również w zakresie zróżnicowania wysokości osiągniętych dochodów, czy korzyści społecznych wynikających z rozwoju ekonomicznego. Partnerzy społeczni unikają formułowania konfrontacyjnych propozycji. Szukają rozwiązań możliwych do przyjęcia także dla drugiej strony. W organizacjach partnerów społecznych zasadniczo nie dochodzi do wewnętrznych walk o przywództwo. W konsekwencji Holandia cieszy się wysokim poziomem pokoju społecznego. Ma niezwykle niski wskaźnik straconych miejsc pracy z powodu strajków i innych konfliktów²⁷⁵. W latach 90. na każdy tysiąc pracowników przypadało 19,3 dni straconych w wyniku strajków, tymczasem we Włoszech – 110,6 dnia, w USA – 37 dni. W latach 80. w Holandii stracono niespełna 13 dni na tysiąc pracujących, a w Wielkiej Brytanii – niemal 300, w USA – 132, we Włoszech 433, zaś we Francji – 62 dni²⁷⁶. W Holandii, jeśli dochodziło do strajków, to częściej w sektorze publicznym niż w rynkowym.

Dialog społeczny stał się podstawą dla ukształtowania specyficznego modelu społeczno-ekonomicznego²⁷⁷. Zwany często modelem holenderskim czy modelem polderowym (*polder model*). Jego symbolem jest właśnie system współpracy między pracodawcami, pracownikami i rządem w rozwiązywaniu problemów spo-

²⁷⁵ Zob. P. van der Heijden, the Netherlands [w:] *Employment and Industrial Relations in Europe* (red. M. Gold, M. Weiss) vol. I, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Kluwer Law International, 1999, s. 62-163.

²⁷⁶ Antoine. T.J.M Jacobs, *The Netherlands: In the Tradition of Intersectoral Pacts* [w:] *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective* (red. R. Blanpain) Kluwer Law International 2005, s. 107.

²⁷⁷ Dirk Kloosterboer, *Innovative trade union strategies*, Stichting FNV Pers, May 2007, s. 15.

łeczno-ekonomicznych²⁷⁸. W jego ramach powstała koncepcja konsensualnego zarządzania gospodarką. Mówi się tam o typie gospodarki konsensusu, bądź gospodarki negocjacyjnej. Za ważny element w rozwoju tego modelu uważa się porozumienie społeczne z Wassenaar²⁷⁹, które odegrało wielką rolę w pokonaniu poważnego kryzysu z przełomu lat 70. i 80.²⁸⁰. Partnerzy społeczni przełamali patową sytuację w ważnych kwestiach sposobu kształtowania płac.

Dialog społeczny i liczne porozumienia społeczne służą między innymi budowaniu spójności i równowagi społecznej, począwszy od polityki dochodów, po kwestie typu równowaga między życiem zawodowym i prywatnym. Dialog zapewnił możliwość sformułowania rozwiązań wspomagających przezwyciężanie sytuacji kryzysowych dla kraju. Na przykład w jesiennym porozumieniu z 2003 roku uzgodniono zamrożenie płac na dwa lata z powodu złej sytuacji w gospodarce. W zamian rząd zobowiązał się do wprowadzenia zmian w systemie zasiłków dla bezrobotnych i w systemie emerytur dla osób niepełnosprawnych. Dialog umożliwił także wprowadzenie większej dozy elastyczności w stosunkach pracy, co było częścią służących przezwyciężeniu tendencji kryzysowych zmian w gospodarce. W porozumieniu *Elastyczność i bezpieczeństwo* znalazło się wiele rozwiązań w tym zakresie.

Holenderski model konsultacyjny przechodził różne fazy. Po II wojnie światowej zasadniczym celem pracodawców, związków zawodowych i rządu była odbudowa kraju ze zniszczeń i zbudowanie podstaw dla szybkiego rozwoju. W wyniku dyskusji i kompromisu osiągnięto porozumienie w sprawie budowania gospodarki, która zapewni pełne zatrudnienie. Działania takie prowadzono z powodzeniem do końca lat 60., kiedy stopa bezrobocia wynosiła poniżej 2 procent²⁸¹. W 1971 roku przekroczyła ten poziom, a w kolejnym okresie narastały problemy wynikające w dużej mierze z kłopotów w światowej gospodarce (upadek zasad z Breton Woods). W latach 70. poziom bezrobocia sięgnął 7 procent, a w 1984 roku aż 14 procent.

Rozchwianie gospodarki nakazywało tworzenie polityki dla odzyskania stabilności i tworzenia warunków do rozwoju. Wymagało to także zmian w charakterze systemu socjalnego (pomocy społecznej) czy państwa opiekuńczego. Było to trudne wyzwanie, ponieważ Holendrzy rozwinęli wiele metod hojnego wsparcia bezrobotnych, czy w ogóle osób nieradzących sobie na rynku pracy. Wysokość świadczeń zależała od wzrostu płac, więc kiedy rosły wynagrodzenia, zwiększały się także koszty opieki socjalnej. Również płace w sektorze publicznym były powiązane ze wzrostem płac w sektorze prywatnym. W latach 70. rząd prowadził politykę ograniczania płac,

²⁷⁸ Lei Delsen, *Exit Polder Model? Socioeconomic Changes in the Netherlands*, Praeger, 2002, s. 9.

²⁷⁹ Wassenaar to mała miejscowość koło Hagi, gdzie w 1982 roku podpisano to porozumienie.

²⁸⁰ Gerhard Bosch, Jill Rubery, Steffen Lehndorff, *European Employment Models under Pressure to Change*, *International Labour Review*, Vol. 146, 2007.

²⁸¹ W. Albeda, *The Netherlands*, [w:] *Towards Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy-Making* (red. A. Trebilcock), *International Labour Office* 1994, s. 253.



która nie do końca okazywała się skuteczna. Rodziło to w konsekwencji liczne napięcia w relacjach ze związkami zawodowymi. Pod koniec lat 70. rząd osłabiał relacje między płacami w sektorze publicznym a prywatnym. Po 1982 roku zniósł nawet tę zależność. Ograniczał także dostęp do świadczeń, podnosząc próg dochodowy, od którego należało się wsparcie socjalne. Zmniejszył także zasiłki dla bezrobotnych i dla niepełnosprawnych.

Partnerzy społeczni w Holandii zgadzali się aż do lat 60., że celem polityk publicznych jest zapewnienie pełnego zatrudnienia. Był to okres ścisłej współpracy wszystkich zainteresowanych²⁸². Główną rolę odgrywała Fundacja Pracy jako dwustronne ciało pracodawców i związków zawodowych, z którym rząd konsultował i negocjował wiele rozwiązań. W zakresie płac działała mianowana przez rząd Rada Mediatorów (*Board of Mediators*), która regulowała system wynagrodzeń. Sporo zmieniło się w 1964 roku, kiedy gwałtownie wzrosły wynagrodzenia i jednocześnie zakończyła się dotychczasowa polityka płacowa. Zaczął się okres przejściowy – stary model przestał być efektywny, a nowego jeszcze nie uzgodniono. Ten czas uznaje się za okres pewnego kryzysu w dialogu. Trwał on do 1982 roku. Dochodziło wówczas do zgrzytów między partnerami. Niemal nie zawierano ogólnokrajowych porozumień. Holendrzy mieli wielkie problemy z określeniem nowej polityki kształtowania dochodów. Zawiodła próba z 1979 roku, ponieważ centrala związkowa FNV nie zgodziła się na odejście od automatycznego indeksowania płac na podstawie wzrostu cen (*automatic wage-price index*). Dopiero porozumienie z Wassenaar ukształtowało zasady nowej polityki płac. Miały ją kształtować zapisy w układach zbiorowych pracy. Chodziło o to, aby koszty płacowe zgadzały się z wielkościami występującymi u zagranicznych konkurentów.

Wydaje się, że Holendrzy stworzyli swoistą doktrynę dialogu, którą respektują i rozwijają. Uznają, że trzy czynniki są niezbędne do osiągnięcia konsensusu: uznanie problemu za istotny dla kraju i obywateli, powołanie właściwych instytucji dialogu i podstawa kulturowa (solidarność, dyskusja, konsensus).²⁸³ W Radzie Ekonomiczno-Społecznej partnerzy uznali, że kraj może osiągnąć powodzenie pod warunkiem wypracowywania zgody co do realizacji podstawowych zadań. Dlatego realizacja celów jest możliwa tylko wtedy, gdy staną się one treścią polityki każdej ze stron, a stosowane narzędzia realizacji tej polityki będą zharmonizowane. Przykładem tej zależności są między innymi sprawy płacowe. Negocjacje płac prowadzą jedynie partnerzy społeczni, ale ustalony poziom płac wpływa na wydatki rządowe i koszty socjalne. Z kolei partnerzy społeczni odczuwają skutki działań rządów na przykład w sferze rozwiązań podatkowych, czy w zakresie regulacji socjalnych. W rezultacie

²⁸² P. Donders, K. Sengers, Comparative study on the structure of Polish and Dutch Social Dialogue, BMT, Consultants, Utrecht, April 2004, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=550>

²⁸³ L. Delsen, Exit Polder Model? Socioeconomic Changes in the Netherlands; Praeger, 2002, od s. 9; Gerhard Bosch, Jill Rubery, Steffen Lehndorff, European Employment Models under Pressure to Change, *International Labour Review*, Vol. 146, 2007.

konieczna jest właściwa koordynacja działań wszystkich stron. SER jest najważniejszą platformą konsultacji sił społecznych z rządem w najważniejszych sprawach społecznych i ekonomicznych.

2. System wsparcia dla partnerów dialogu

Partnerzy społeczni w holenderskim dialogu mają profesjonalne zaplecze eksperckie umożliwiające im merytoryczne uczestniczenie w negocjacjach na różnych szczeblach. Związki zawodowe i pracodawcy nie korzystają z systemu wsparcia ze strony rządu, czy z innego źródła publicznego. Z własnych środków finansują struktury organizacyjne oraz zaplecze eksperckie, które pozwala im negocjować skomplikowane porozumienia z rządem. Sip Nieuwsma²⁸⁴ z konfederacji pracodawców VNO-NCW podkreślił, że partnerzy dbają o autonomię i niezależność, dlatego też nie ubiegają się o wsparcie publiczne. Organizacje pracodawców nie mają wielkiego problemu z finansowaniem działalności eksperckiej. Osiągają wystarczające dochody dzięki istnjącemu systemowi finansowania organizacji pracodawców, który opiera się na obowiązkowych składkach przedsiębiorców (z tych składek finansowane są także różnorodne izby skupiające przedsiębiorstwa oraz niektóre instytucje dialogu społecznego).

Największa konfederacja pracodawców VNO-NCW zatrudnia 180 osób w trzech grupach programowych oraz w licznych departamentach. Działa grupa do spraw ekonomicznych (analizy ekonomiczne, polityka gospodarcza, planowanie przestrzenne, infrastruktura, międzynarodowe stosunki gospodarcze, energetyka, polityka ochrony środowiska, polityka technologiczna), grupa do spraw społecznych (rynek pracy, ubezpieczenia społeczne, edukacja, ochrona zdrowia, warunki zatrudnienia, prawo pracy i emerytalne) oraz grupa dostarczania usług i zarządzania klientami (działalność usługowa, polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw, sprawy regionalne, problematyka członkowska, turystyka i rekreacja).

Konfederacja zatrudnia ok. 50 pracowników ze stopniami akademickimi. Przygotowują oni stanowiska do negocjowania z rządem i ze związkami zawodowymi. Poza tym znaczne zaplecze – czasami nawet większe – mają również branżowe organizacje pracodawców, których głównym zadaniem jest negocjowanie układów zbiorowych pracy. Ponadto organizacje pracodawców zamawiają eksperyty na uniwersytetach. Czasami inspirują pewne badania ekonomiczno-społeczne, choć z zasady ich nie finansują. Korzystają także z ekspertów zatrudnionych w poszczególnych firmach, które są członkami organizacji pracodawców.

²⁸⁴ Spotkanie z Sip Nieuwsma podczas wizyty studyjnej (25-27.02.2009) w ramach projektu systemowego „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” (PO KL, Priorytet V Dobre rządzenie, Poddziałanie 5.5.1 Wsparcie systemowe dla dialogu społecznego).



Organizacje pracodawców rozwijają swój profil ekspercki nie tylko w kierunku problematyki związanej z dialogiem. Wiele z branżowych organizacji świadczy liczne usługi swoim członkom, z czego czerpią znaczną część dochodów. Na przykład Federacja FME-CWM rozwija ekspertyzy w zakresie wiedzy o nowych technologiach produkcji i w tym zakresie dostarcza usługi doradcze. Analizuje rynek pracy, aby mieć pewność, że edukacja zapewni wystarczającą liczbę potrzebnych pracowników (działania szkoleniowe). Rozwinęła także specjalizacja, która pozwala jej prowadzić lobbing w ministerstwach i parlamencie, z myślą o usuwaniu niekorzystnych regulacji dla przedsiębiorstw z jej sektora. Federacja rozwinęła także wiedzę prawną, dzięki której może działać na rzecz ochrony prawnej pracodawców na styku ze związkami zawodowymi, innymi firmami czy konsumentami. Oczywiście ma ona przygotowanie z problematyki układów zbiorowych pracy więc może negocjować ze związkami zawodowymi w kwestiach nowych warunków zatrudniania, systemów wynagradzania, oceny funkcjonowania pracowników oraz czasu pracy.

Związki zawodowe również rozbudowały swoje zaplecze eksperckie. W siedzibie federacji FNV pracuje ok. 60 osób, które wykonują prace eksperckie przygotowujące tę organizację do dialogu. Poza tym branżowe związki należące do tej federacji mają własną bazę ekspercką, którą wykorzystują w dialogu branżowym.

Rozwojowi zaplecza eksperckiego partnerów społecznych sprzyjała polityka większości rządów, które zwykle włączały przedstawicieli świata pracy do różnych ciał doradczych, gdzie nabywali oni doświadczeń i wiedzy.

Partnerzy rozwijali w szczególności zasoby wiedzy niezbędnej im do prowadzenia skutecznych negocjacji z rządem, zwłaszcza w zakresach wyznaczonych przez treść kolejnych paktów społecznych. Te z kolei dotyczyły w znacznym stopniu kształtowania płac i warunków zatrudnienia, zasad budowania układów zbiorowych pracy, w tym również reguł odpowiedzialnego kształtowania płac na poziomie branż i firm. Wiedza ekspercka partnerów została również skierowana na problematykę kwalifikacji zawodowych, szkoleń, unowocześniania umiejętności pracowników i rozwoju polityki na rzecz zatrudnienia. Partnerzy rozwinęli potencjał ekspercki, aby wносить wkład w zagadnienia budowania równowagi między obowiązkami zawodowymi a rodzinnymi, promować nowe reguły w rozkładzie czasu wykonywania pracy, wprowadzać innowacyjne rozwiązania w sferze urlopu opiekuńczego, poprawiać dostępność usług opiekuńczych dla dzieci pracujących rodziców, prowadzić właściwą politykę wobec pracowników starszych, zwalczanie stresu w miejscu pracy walki z absencją.

Partnerzy społeczni budują własne zaplecze eksperckie, ale jednocześnie korzystają z dorobku eksperckiego wypracowywanego w instytucjach, gdzie toczy się dialog społeczny, dwustronny i trójstronny. Jest to przede wszystkim wspomniana wyżej Rada Ekonomiczno-Społeczna (SER) oraz Fundacja Pracy. Zatrudniają oni ekspertów i analityków, a także współpracują z uniwersytetami i innymi instytucjami naukowymi. Tworzą dokumenty, które są podstawą dla procesu uzgodnień i poro-

rozumień między partnerami. W pracy eksperckiej kierują się ideą dobra społecznego. Analizują wyzwania związane ze wzrostem gospodarczym (czyli zwiększanie produkcji i posiadanych zasobów), wyzwania społeczne (postęp społeczny, spójność społeczną) i ekologiczne (wysoką jakość środowiska naturalnego, czynniki przestrzenne). Eksperci analizują sygnały pochodzące ze społeczeństwa, angażując w formułowanie poszczególnych ekspertyz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W trakcie ich powstawania prowadzą szeroką wymianę informacji z uniwersytetami i podmiotami tworzącymi politykę w Holandii i za granicą. Wykorzystują także regularne kontakty z parlamentem i z różnymi departamentami rządowymi.

Istotną rolę w prowadzeniu prac eksperckich odgrywa zwłaszcza Rada Społeczno-Ekonomiczna. Pracuje w niej 110 osób. Finansują ją pracodawcy z obowiązkowej składki na izby handlowe. W 2008 roku jej budżet wynosił 15,1 mln euro²⁸⁵. Przygotowuje ona raporty w sprawach polityki ekonomicznej i społecznej na zamówienie lub życzenie rządu czy parlamentu lub z własnej inicjatywy. Raporty publikuje w postaci książek i zazwyczaj udostępnia na stronach internetowych. Wyrażone w nich opinie odgrywają znaczną rolę w debacie publicznej.

Rada ma ściśle określoną procedurę realizacji prac merytorycznych, czyli tworzenia raportów i opinii. Proces przygotowania raportu wygląda następująco: minister, wiceminister lub poseł przekazuje wniosek o przygotowanie raportu. Rada Wykonawcza SER wybiera komitet, który zajmie się tym zagadnieniem i opracuje próbny raport. Komitet na kilku spotkaniach przygotowuje projekt i udostępnia go w internecie, umożliwiając konsultacje. Organizacje partnerów społecznych poddają projekt wewnętrznym dyskusjom i przez swoich członków w radzie przekazują opinie. Komitet omawia wyniki konsultacji i zamieszcza je w projekcie raportu. Projekt trafia do rady, która omawia go na comiesięcznym publicznym zebraniu i przekazuje do wnioskodawcy.

Rocznie SER wydaje około 15–20 opinii dotyczących polityki makroekonomicznej, struktury gospodarczej, ochrony środowiska oraz transportu, zrównoważonego rozwoju, zabezpieczenia socjalnego i systemu emerytalnego, rynku pracy i jego związków z systemem edukacji, partycypacji pracowniczej oraz prawa pracy, ochrony konsumenta i polityki europejskiej. Ustawa z 1997 roku zobowiązuje rząd do przedstawienia w ciągu trzech miesięcy odpowiedzi na dostarczony raport. Zasadą jest, że rząd składa wyjaśnienia, jeśli decyduje, że nie będzie działał w danym obszarze zgodnie z rekomendacjami raportu.

W 2007 roku rada opracowała następujące raporty: „Poprawa pozycji na rynku pracy młodych osób z mniejszości etnicznych” (rząd przyjął większość rekomendacji), „Uproszczona procedura sądowa w sprawach cywilnych dotyczących relacji producent – konsument”, „Polityka dotycząca migracji zarobkowej”, (rząd

²⁸⁵ Annual Report 2008, SER
<http://www.ser.nl/en/~media/Files/Internet/Talen/Engels/jaarverslagen/annualreport2008.ashx>



przyjął większość rekomendacji), „Agenda lizbońska na poziomie lokalnym”, „Zielona księga dotycząca praw konsumenta” (rząd przyjął większość rekomendacji), „Ustawa o pomocy młodym osobom niepełnosprawnym (większość rekomendacji została przyjęta przez rząd), „Prawo dotyczące rekompensaty za straty poniesione w wyniku decyzji rządowych”, „Prawo nominowania członków SER”.

Każdego roku rada otrzymuje od rządu listę ważnych zagadnień, które prawdopodobnie rada ministrów będzie chciała uczynić przedmiotem kolejnych raportów. Rząd czy parlament formułują kolejne zapytania dotyczące przeprowadzenia prac merytorycznych. Rada tworzy także swoją agendę badawczą i opracowuje wiele zagadnień z własnej inicjatywy. Na początku 2009 roku uzgodniono następujące tematy do opracowania: średniookresowy przegląd agendy europejskiej polityki społecznej, przygotowanie na wiosenny szczyt UE, strategia lizbońska po roku 2010, rynek mieszkaniowy, gospodarka rolna oparta na bioproduktach, polityka wolnorynkowa w sektorze publicznym i częściowo publicznym, kształcenie ustawiczne w każdym przedsiębiorstwie, badanie średnio i długoterminowych trendów na rynku pracy, zróżnicowanie (etniczne, wiekowe, płciowe) w miejscu pracy, ryzyka związane z nanotechnologią w miejscu pracy, ochrona zdrowia, współpraca w dziedzinie rozwoju światowego, społeczna odpowiedzialność firm organizujących łańcuchy dostaw i propozycje do europejskiej dyrektywy na temat kontraktów konsumenckich.

W czerwcu 2009 rada opublikowała raport „Nowa strategia lizbońska”. Powstał on jako forma odpowiedzi na dwie grupy pytań, które rząd zadał radzie – jedna dotyczyła strategii lizbońskiej po roku 2010, a druga – agendy społecznej (program Komisji Europejskiej). Raport zawiera rekomendacje dla rządu. Wskazują one na potrzebę rozwijania *prosperity* społeczeństwa, poprzez promowanie zrównoważonego podejścia w trzech wymiarach: ludzkim, ekologicznym i ekonomicznym. Partnerzy społeczni uznali, że dla osiągnięcia zrównoważonego modelu *prosperity* kluczowe jest zwiększenie partycypacji społecznej oraz produktywności pracy. To drugie można osiągnąć dzięki przesunięciu akcentu ze stopy uczestnictwa społeczeństwa w rynku pracy na produktywność liczoną w wymiarze przepracowanej godziny²⁸⁶. W ostatnich latach rada stworzyła opracowania i raporty na temat globalizacji, ubezpieczeń, polityki emigracyjnej, sytuacji mniejszości narodowych na rynku pracy, balansowania interesów w przedsiębiorstwach, społecznej odpowiedzialności biznesu, adaptacyjności holenderskiej gospodarki, bezrobocia cyklicznego i sezonowego oraz kształcenia ustawicznego. Część jej opracowań dotyczy unijnych dyrektyw związanych z rynkiem pracy czy z polityką społeczną.

Opinie rady rząd traktuje na ogół bardzo poważnie i bierze pod uwagę, choć czasami powstają konflikty. Na przykład rząd nie uwzględnił opinii rady w sprawie reformy zasiłków dla niepełnosprawnych i bezrobotnych. Zrodziło to

²⁸⁶ Europe 2020: The New Lisbon Strategy, SER, The Hague, 2009.

kryzys zaufania między związkami zawodowymi a rządem, gdyż związki zgodziły się wcześniej na zamrożenie wynagrodzeń dla dobra gospodarki, czyli dla podtrzymania wysokiej pozycji gospodarki niderlandzkiej na światowych rynkach i zatrzymania wzrostu bezrobocia.

Trudno ocenić, jak raporty wpływają na politykę rządu czy na działania parlamentu, bo proces uwzględniania rekomendacji w uchwalanym prawie trwa długo. Poza tym nie każda rekomendacja czy opinia ma charakter propozycji, która ma znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach prawnych. Niezależnie od praktycznych rezultatów działalności programowej rady, jej wartością jest stymulowanie dyskusji między partnerami społecznymi i ekspertami oraz doprowadzanie do tworzenia i wyrażania własnego stanowiska. W ponad 80 procentach raportów są one jednomyślne. Tam gdzie opinie są podzielone, tylko w połowie (czyli w 10 proc. wszystkich raportów) dotyczą one spraw podstawowych.

Dzięki raportom Rada stara się formować plan/agendę dialogu oraz jego profil. Wskazuje na trzy główne zadania stojące przed wszystkimi stronami dialogu społecznego i wyznaczające drogę rozwoju kraju. Są to: (1) budowanie fundamentów dla osiągnięcia zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i rozwoju, (2) tworzenie warunków dla osiągnięcia możliwie najwyższego współczynnika zatrudnienia, (3) ustalanie zasad dla osiągnięcia uczciwej dystrybucji dochodów. Rada w swym rocznym raporcie za rok 2007 określiła misję, jaką pragnie realizować w swoim działaniu: „Jako ciało doradcze i konsultacyjne przedstawiciele pracodawców, związków zawodowych i niezależnych ekspertów Rada Społeczno-Ekonomiczna Holandii (SER) chce przyczyniać się do tworzenia społecznego konsensusu wokół społeczno-ekonomicznych spraw narodowych i międzynarodowych”.

Dużą rolę ekspercką w dialogu pełni również Fundacja Pracy. W obecnych jej pracach dominują takie tematy i zagadnienia, jak: wysokość podstawowych i dodatkowych świadczeń emerytalnych, kształcenie i szkolenia, stosunki pracy, rekrutacja pracowników, zasada równego traktowania i opłacania, pozycja na rynku pracy szczególnych grup pracowniczych, na przykład wywodzących się z mniejszości narodowych, kwestia łączenia obowiązków domowych i zawodowych, opieka nad dziećmi, system zwolnień itp.

Działalność ekspercka fundacji służy pracodawcom i związkom zawodowym, ale także rządowi w specyficznych sprawach zatrudnienia. Organizowane przez nią wiosenne i jesienne konsultacje z rządem wymagają szerokiego wsparcia merytorycznego.

Fundacja organizuje także debaty na temat kształtu życia gospodarczego kraju. Podejmuje wiele inicjatyw merytorycznych, aby zwiększać współpracę pracodawców z pracownikami. Inicjowała powstawanie dwustronnych ciał negocjacyjnych i kooperacyjnych w różnych sektorach przemysłu. Najważniejszym jej zadaniem było prowadzenie konsultacji na temat poziomu cen i płac. Gdy sytuacja w tej dziedzinie została ustabilizowana, zadania organizacji stopniowo się rozszerzyły.



Niektóre raporty fundacji odegrały szczególnie dużą rolę. Dotyczy to zwłaszcza raportu na temat *flexicurity* i bezpieczeństwa zatrudnienia, zaakceptowanego jednogłośnie przez partnerów, a przygotowanego na życzenie rządu w 1996 roku. Report analizował nowe formy zatrudnienia i szukał sposobów właściwego ich regulowania. Rząd przyjął niemal wszystkie rekomendacje zawarte w raporcie fundacji i wprowadził je w życie. Raport powstał na fali ożywienia dialogu, do jakiej doszło w wyniku raportu opublikowanego przez Radę Ekonomiczno-Społeczną w końcu 1992 roku. Argumentowano w nim, że trzeba przemyśleć na nowo relacje między partnerami społecznymi i odnowić ideę konsultacyjnej gospodarki. W obliczu stałych zmian, które zachodziły w otoczeniu społeczno-ekonomicznym kraju, chodziło o stworzenie nowego podejścia do dialogu. Odnowa rzeczywiście nastąpiła. Skutkowała wzmożeniem wspólnej pracy w obrębie istotnych polityk publicznych.

Fundacja analizuje także ważne dokumenty programowe rządu, w tym raporty rządowe, które powstają w ramach unijnych programów, jak „Narodowy program reform”. Przygotowuje merytoryczny wkład partnerów społecznych oraz opracowuje rekomendacje, jak postępować w obliczu ważnych zjawisk występujących w gospodarce. Na przykład w 2002 roku partnerzy społeczni skupieni w fundacji przeprowadzili analizy, które pozwoliły im na sformułowanie wspólnego oświadczenia głoszącego, że w obliczu pogarszającego się klimatu w krajowej i międzynarodowej gospodarce należałoby przyjąć konserwatywne podejście do podwyżek płac w przyszłym roku.

3. Partnerzy dialogu

W Holandii związki zawodowe i organizacje pracodawców mają silną pozycję w całym procesie kształtowania polityk publicznych. Pracodawcy cieszą się wysokim poziomem reprezentatywności, natomiast związki zawodowe są pod tym względem na gorszej pozycji. W porównaniu z innymi krajami poziom uzwiązkowienia nie jest wysoki. Związki skupiają tam ok. 24 procent pracujących (przed drugą wojną światową skupiały około 30 procent²⁸⁷). Działają na podstawie ustawy o stowarzyszeniach. Nie ma odrębnych przepisów dotyczących metod ich funkcjonowania. Tylko w niektórych wypadkach mają ustawowe prawa, jak prawo do informacji i konsultacji w razie zwolnień grupowych i w razie planowanego połączenia firm lub przejęcia firmy przez inną. Wiele związków branżowych otrzymuje prawo do informacji i konsultacji przy negocjowaniu układu zbiorowego. Prawa do strajku nie wymienia ani konstytucja, ani pozostałe ustawodawstwo, ale uznał je Holenderski Sąd Najwyższy w 1986 roku przez odniesienie do Europejskiej Karty Społecznej (strajk jest zgodny z prawem, jeśli został zastosowany jako środek ostateczny).

²⁸⁷ W. Albeda, The Netherlands, [w:] Towards Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy-Making (red. A. Trebilcock), International Labour Office 1994, s. 256.

Ruch związkowy był zróżnicowany już u swego zarania. Tradycyjnie istniały w nim kiedyś trzy nurty: socjalistyczny, protestancki i katolicki. W nurcie religijnym istniało skrzydło liberalne (skupiało głównie służbę cywilną i pracowników biurowych), a w ruchu socjalistycznym – skrzydło komunistyczne. W latach 70. nastąpiło połączenie ruchu socjalistycznego oraz nurtu katolickiego (w Holandii ruch związkowy współorganizowali duchowni). W ten sposób w 1981 roku powstała Holenderska Konfederacja Związków Zawodowych (FNV). Skupia ona 60 procent wszystkich członków związków zawodowych i jest największą federacją związkową. W jej skład wchodzi 17 niezależnych central. Są to głównie związki branżowe i z obszaru administracji. Związki w przeszłości miały silne powiązania z poszczególnymi partiami politycznymi, co do pewnego momentu powiększało ich siłę oddziaływania (proporcjonalnie do względnie niewysokiej stopy uzwiązkowienia).

Związki działają głównie na poziomie branż i na poziomie lokalnym. Ich zasadniczym zadaniem jest zawieranie układów zbiorowych pracy, poprzez które współkształtują politykę rynku pracy i zatrudnienia (polityka płac w przedsiębiorstwach, godziny pracy, rozwiązania emerytalne, zasady dostępu do szkoleń, warunki pracy itp.). Branżowe układy zbiorowe negocjują wszystkie związki aktywne w danej branży. Rzadko dochodzi między nimi do waśni w trakcie negocjowania.

W ostatnich latach, podobnie jak w innych krajach, w Holandii spadała stopa uzwiązkowienia. W latach 70. malała siła oddziaływania związków. Część pracowników przekonała się, że sami na poziomie zakładu pracy mogą uzyskać ustępstwa ze strony pracodawców w zakresie podwyżek płac. Związki musiały udowodnić, że są potrzebne. Nastąpiła integracja dwóch nurtów – katolickiego i socjalistycznego. Centrale związkowe usztywniły swe stanowisko wobec rządu. Pod koniec lat 70. odmówiły podpisania trójstronnego porozumienia społecznego w sprawie usunięcia napięć w systemie państwa opiekuńczego. Jednocześnie czuły, że w dobie rosnącego bezrobocia ich siła przebicia maleje i ostatecznie w 1982 roku podpisały porozumienie z Wassenaar. Gdy sytuacja na rynku pracy poprawiła się po 1985 roku, związki odzyskiwały poczucie siły.

Związki realizują strategię modernizacji, czyli dostosowania struktur i metod działania do zmian zachodzących na rynku pracy. Otwierają się na pracowników zatrudnionych w nietypowych formach, w tym na osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą. Mają słabszą pozycję w przedsiębiorstwach, ponieważ tutaj kluczową rolę odgrywają rady pracowników (w Holandii szczytą się one długą tradycją), chociaż w pewnej części rad aktywni są członkowie związków. Poza tym ich przedstawiciele działają w różnych ciałach publicznych oraz półpublicznych²⁸⁸. To uczestniczenie w wielu instytucjach sprzyjało profesjonalizacji związków.

²⁸⁸ Ta ich aktywność ma tradycję sięgającą 1919 roku, kiedy powstało najbardziej prestiżowe ciało doradcze Wysoka Rada Pracy.



Organizacje pracodawców skupiają przedstawicieli firm, które zatrudniają w sumie około 85 procent wszystkich pracujących. Dysponują znacznym wpływem. Niemal wszystkie firmy zatrudniające powyżej 100 osób są członkiem jakiegoś stowarzyszenia pracodawców (te z kolei należą do jednej z ogólnonarodowych federacji). W mniejszym stopniu są zorganizowani mniejsi przedsiębiorcy, ale ich organizacje również dysponują znacznym wpływem i siłą. Podobnie jak związki zawodowe, również organizacje pracodawców historycznie dzieliły się w zależności od przynależności religijnej. Poza tym istniał kiedyś także podział na organizacje typu biznesowego i organizacje pracodawców. W 1968 roku połączono te funkcje i powstała Federacja Holenderskich Przedsiębiorstw. W 1979 roku połączyły się federacje pracodawców katolickich i protestanckich, z których powstała największa organizacja pracodawców Federacja Chrześcijańskich Pracodawców. Później Federacja Holenderskich Przedsiębiorstw połączyła się z Federacją Chrześcijańskich Pracodawców i powstała federacja VNO-NCW²⁸⁹. Należy do niej 115 tysięcy firm reprezentujących wszystkie sektory gospodarki. VNO-NCW skupia ponad 80 procent holenderskich firm, w tym wszystkie firmy zatrudniające ponad 500 osób, oraz ponad 95 procent firm zatrudniających między 10 a 100 osób.

Poza VNO-NCW działają jeszcze organizacje pracodawców, które reprezentują interesy małych i średnich firm (*MKB-Nederland*) oraz organizacje reprezentujące interesy sektora rolno-spożywczego i ogrodniczego (*LTO-Nederland*). Wszystkie współpracują w ramach Holenderskiej Rady Federacji Pracodawców (*Netherlands Council of Employers' Federations, RCO*).

Organizacje pracodawców nie były zagorzałymi zwolennikami powojennych centralnych układów zbiorowych w zakresie płac, ale mimo to je respektowały. Doceniały korzyści, jakie z układów osiągnęli dla siebie: niższy niż u sąsiadów poziom płac czy moderowany udział dochodów z pracy w dochodzie narodowym (w okresie dekady 1950–1960 spadał udział płac w PKB).

Ciekawy jest profil holenderskich organizacji pracodawców. Wiele z branżowych struktur to wielkie instytucje, które świadczą liczne usługi dla swoich członków. Na przykład FME-CWM (*Federation for the Metal and Electrotechnical Industry*) zatrudnia ok. 240 osób, z tego ok. 180 w „departamencie przedsiębiorstw”, a 60 w „departamencie pracodawców”. Federacja pomaga pracodawcom w następujących kwestiach: (1) dostarcza profesjonalnych informacji o nowych technologiach produkcji; (2) w zakresie rynku pracy zabiega o to, aby edukacja zapewniała wystarczającą liczbę pracowników (działania szkoleniowe); (3) prowadzi lobbing w ministerstwach i parlamencie, aby nie dopuścić do rozwiązań niekorzystnych dla sektora; (4) działa na rzecz ochrony prawnej pracodawców na styku ze związkami zawodowymi, innymi firmami czy konsumentami; (5) w zakresie układów zbiorowych pracy negocjuje ze związkami zawodowymi w kwestiach nowych warunków zatrudnienia, systemów wynagradzania, oceny funkcjonowania pracowników oraz czasu pracy.

²⁸⁹ <http://www.vno-ncw.nl/web/show/id=96784>

Ważną dziedziną działalności FME są sprawy rynku pracy. Dbą ona o to, aby na rynku pracy była wystarczająca liczba osób mogących podjąć pracę w firmach tego sektora. Prowadzi politykę na rzecz odpowiedniego systemu kształcenia zawodowego i przeszkalanania pracowników. Jednocześnie jest spoiwem dla dialogu autonomicznego pracodawców ze związkami zawodowymi. Przedsiębiorstwa przeznaczają 0,5 procenta wynagrodzeń na szkolenia.

Federacja zajmuje się relacjami ze związkami zawodowymi, rządem i z innymi podmiotami życia publicznego. W razie potrzeby FME-CWM udziela konkretnego wsparcia swoim członkom. Może ona dotyczyć spraw nie tylko z zakresu warunków pracy, bądź układów zbiorowych, lecz także edukacji, kontraktów międzynarodowych oraz kwestii oszczędzania energii i ochrony środowiska. W tym celu utworzono specjalną infolinię i pięć biur regionalnych. Każde z nich zatrudnia specjalnego menadżera regionalnego, którego zadaniem jest wizytowanie firm-członków i zbieranie informacji o problemach, które je dotyczą.

Federacja reprezentuje interesy swych członków w kraju i za granicą oraz świadczy im usługi w sferze społecznej, ekonomicznej i technicznej. Działa na rzecz wzmocnienia pozycji sektora przemysłowo-technologicznego w gospodarce i podniesienia konkurencyjności stowarzyszonych członków. Stara się również wpływać na polityczne i inne społeczne procesy z myślą o korzystnych rozwiązaniach dla swoich członków. FME-CWM wspiera członków działających na rynkach zagranicznych. Pomaga w lokowaniu części ich działalności poza granicami kraju (poprzez tak zwany *outsourcing*). Organizacja ta pozostaje aktywna na każdym poziomie – krajowym, międzynarodowym, organizacji handlowych i przedsiębiorstw indywidualnych.

Federacja FME-CWM działa od 1961 roku. Zrzesza blisko 3 tysiące członków (z przemysłu metalowego, tworzyw sztucznych, elektroniki i elektrotechniki). Zrzeszone firmy zatrudniają około 280 tysięcy osób na stałych kontraktach i 60 tysięcy pracowników tymczasowych. Ich obroty wynosiły kilka lat temu 55 miliardów euro. W FME jest stowarzyszonych również 150 organizacji branżowych. Poprzez nie świadczy usługi dla ponad 6 tys. przedsiębiorstw przemysłowych. Jej członkami są duże firmy na przykład takie, jak Philips, Hoogovens, NedCar, Stork and DAF. Zrzeszone przedsiębiorstwa mają roczny obrót rzędu 69 miliardów euro z czego 56 procent pochodzi z wymiany zagranicznej. 95 procent firm członkowskich działa na rynkach międzynarodowych.

Federacja jest finansowana w 60 procentach ze składek członkowskich, a w pozostałych 40 procentach – z dodatkowych przychodów osiąganych między innymi z porad prawnych i z działalności informacyjnej oraz z publikacji. Przedsiębiorstwo, chcąc zostać członkiem FME-CWM, poddaje się sprawdzeniu wiarygodności przez specjalny instytut federacji. Składki zależą od wielkości zakładu pracy i dają proporcjonalną siłę głosu na zebraniach.



Dialog dwustronny w przedsiębiorstwach. Pracodawcy i pracownicy od lat prowadzą dialog na szczeblu przedsiębiorstwa. Długą tradycję posiadają rady pracowników. Regulacje dla nich ustanowiono w 1950 roku, a do lat 70. działały one w ok. 40 procentach firm zatrudniających powyżej 50 pracowników²⁹⁰. Uznawane są jako wyraz kooperacyjnego zarządzania (*co-operative governance*), czyli udziału pracowników w podejmowaniu decyzji dotyczących procesów zachodzących w przedsiębiorstwie. Gdy je ustanowiono, były one wyrazem pewnego paternalizmu pracodawców w stosunku do pracujących. Pracodawca pełnił rolę przewodniczącego rady. Związki zawodowe zaakceptowały je, ponieważ przywiązywały niewielkie znaczenie do działalności na poziomie zakładu. Przez pewien okres związkowcy budowali bowiem swoją pozycję poprzez udział w różnych instytucjach publicznych, doradczych oraz w negocjowaniu układów zbiorowych, ale zmieniło się to w latach 60. Wówczas w wielu firmach wystąpiły bolesne problemy związane z procesami restrukturyzacji czy nawet z bankructwami. Związki zaczęły wpływać na rady, ograniczając w nich wpływ pracodawców. W rezultacie w 1971 roku doszło do zmian w legislacji i rady zyskały większe uprawnienia, choć pracodawcy pozostali ich przewodniczącymi. Wprowadzono kary dla pracodawców, którzy odmawiali realnej współpracy w radach.

Kolejna zmiana nastąpiła w 1979 roku, kiedy uzgodniono, że rady wyłaniają pracownicy. Obowiązkowo powstają one w firmach zatrudniających powyżej 100 pracujących oraz w zakładach zatrudniających od 35 do 100 osób, ale w tym drugim wypadku z mniejszymi uprawnieniami. Obowiązkowo w ciągu roku ma się odbywać przynajmniej sześć spotkań rady z zarządem.

Rady zajmują się warunkami pracy, bezpieczeństwem pracy, programami, których celem jest wzbogacenie form opieki nad dziećmi dla osób pracujących oraz sytuacją pracowników niepełnosprawnych. Czasami wkraczają na teren zarezerwowany tradycyjnie dla związków zawodowych, bo negocjują układy zbiorowe obejmujące daną firmę (dotyczy to głównie dużych firm, jak na przykład Philips). Rada negocjuje pakiet socjalny z zarządem, gdy ma dojść do masowych zwolnień. W kwestiach ekonomicznych rada musi być konsultowana w zakresie planów firmy, związanych z połączeniami, przejęciami, zwolnieniami, dużymi inwestycjami, zmianami w organizacji pracy i zastosowaniem nowych technologii. Jeśli rada nie zgadza się z decyzjami zarządu firmy w powyższych kwestiach, może wnieść sprawę do Sądu Odwoławczego w Amsterdamie (w nawet do Sądu Najwyższego). Pracodawca musi uzyskać zgodę rady w zakresie takich kwestii, jak: zasady rekrutacji, szkoleń, awansów, planów czasu pracy, systemów wynagrodzenia i zwalniania. W razie konfliktów wokół poszczególnych spraw angażowany jest mediator. W skrajnych sytuacjach pracodawca może zwrócić się do sądu rejonowego.

²⁹⁰ Jelle Visser, *The Netherlands: The End of an Era and End of System*, [w:] *Industrial Relations in the New Europe* (red. A. Ferner, R. Hyman) BlackWell Business, 1992, s. 340-341.

Rady działają zarówno w przedsiębiorstwach, jak w administracji, a nawet w organizacjach o charakterze religijnym (na przykład w Armii Zbawienia). Istnieją regulacje zabraniające dyskryminowania przez zarząd członków rad. Zwolnienie obecnego albo byłego członka rady może nastąpić po wcześniejszym przedstawieniu uzasadnienia. Rady są uprawnione do mianowania przynajmniej połowy składu administratorów firmy, którzy zajmują się sprawami socjalnymi w firmie. Są uprawnione do konsultowania mianowania prezesa firmy. Mogą zabierać głos w sprawie obsadzenia rady nadzorczej (w Holandii pracownicy nie mogą wprowadzić swoich przedstawicieli do rady nadzorczej, jak to jest na przykład w Niemczech).

Układy zbiorowe pracy. Związki zawodowe i pracodawcy prowadzą niezwykle intensywny dialog dwustronny w formie zawierania układów zbiorowych pracy. Choć nie ma prawnego obowiązku ich zawierania²⁹¹, to ich negocjowanie stało się powszechną praktyką. Przeszkodą nie jest również to, że nie ustanowiono reguł dotyczących reprezentatywności zarówno po stronie związków zawodowych, jak i pracodawców (poza legalnością działania). Układy uznano jednak za najwłaściwszy mechanizm, w ramach którego związki zawodowe i pracodawcy mogą kształtować sytuację na rynku pracy oraz tworzyć równowagę społeczną. Poza tym układy zbiorowe są formą konkretyzacji niektórych polityk rządowych. Rząd Holandii często daje partnerom szansę na ustalenie pewnych kwestii na drodze dwustronnej, zamiast tworzyć odgórne uregulowania prawne. Ale jest też tak, że uzgodnienia partnerów społecznych mogą zostać wprowadzone do porządku prawnego. Partnerzy mogą także uczynić konwencje częścią układów zbiorowych (branża budowlana ma konwencję bezpieczeństwa i higieny pracy, która reguluje na przykład kwestie obciążenia pracą).

Prawo dotyczące układów zbiorowych pochodzi z 1927 i z 1937 roku, chociaż pierwsze regulacje pojawiły się w 1907 roku²⁹². Przyznaje ono rządowi uprawnienia do rozciągania treści wynegocjowanego układu na całą branżę (czyli również na tych, którzy nie byli reprezentowani podczas negocjowania układów). Tradycyjnie układy zbiorowe dotyczyły warunków pracy robotników, ale od drugiej wojny światowej obejmują także pracowników biurowych. W 1940 roku układy zbiorowe obejmowały prawie 350 tys. pracowników, co stanowiło 15 procent wszystkich pracujących. Od 1962 ponad 80 procent pracujących było już objętych układami (mimo spadającego poziomu uzwiązkowienia). Układami objęci są pracownicy zarabiający do 75 tys. euro. Na treść układów największy wpływ mają duże przedsiębiorstwa.

²⁹¹ Employee representatives in an enlarged Europe, Vol. 2, European Commission, 2008, s. 75.

²⁹² P. van der Heijden, the Netherlands [w:] Employment and Industrial Relations in Europe (red. M. Gold, M. Weiss) vol. I, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Kluwer Law International, 1999, s. 157.



W ostatnich latach układy zawierane na szczeblu branż dotyczyły ok. 70–80 procent pracujących, a ok. 15–19 procent podlegało układom zakładowym (układy zakładowe zawierane są z pracodawcami, którzy nie należą do organizacji pracodawców, oraz z dużymi firmami. Stroną układów zakładowych są często nie związki zawodowe, lecz rady pracowników, ale wówczas układ ma charakter nieformalny). Główną dziedziną układów zakładowych jest czas pracy²⁹³. Układy zawierane są zwykle na rok, czasami na dwa lata. Oznacza to, że strony toczą w zasadzie stały dialog nad ich odnawianiem.

Konsekwencją dużego zasięgu branżowych układów jest fakt, że pojedynczy pracodawcy musieli zgodzić się na to, że w jakimś sensie tracą możliwość pełnego kształtowania – pod względem płacowym i warunków zatrudnienia – oferowanych przez siebie stanowisk pracy. To samo jednak dotyczy regionalnych czy zakładowych działaczy związkowych, którzy muszą pogodzić się z tym, że dużą część ich zadań w zakresie kształtowania warunków pracy wykonują koledzy działający na poziomie branży. W ostatnich latach tę sytuację zmienia tendencja do decentralizacji w zawieraniu układów zbiorowych, czyli skłonność do tego, aby większa niż kiedyś część umów była kształtowana na poziomie zakładów pracy czy grup korporacyjnych.

Po wojnie układy zbiorowe w zakresie płac przyjmowały formę scentralizowanych porozumień płacowych (dominowała w nich strona rządowa). Nacisk na porozumienia płacowe wynikał z charakteru holenderskiej gospodarki, która opierała się w znacznym stopniu na dochodach z eksportu. Dlatego polityka centralnie kształtowanych płac służyła utrzymaniu poziomu wynagrodzeń w gospodarce poniżej poziomu w innych krajach. Celem tej polityki było podtrzymywanie konkurencyjności holenderskiego eksportu na rynkach zagranicznych (głównie w Europie). Ale polityka niskich płac narażała Holandię na zarzuty o dumping socjalny, a więc zaniżanie standardów w celu osiągnięcia korzyści z handlu zagranicznego. Polityka ta nie znalazła jednak poparcia społeczeństwa.

Jednocześnie polityce płacowej towarzyszył rozwój różnych form państwa opiekuńczego. Wprowadzono powszechny system emerytalny (1956 rok), ubezpieczenie na wypadek bezrobocia (1952 rok), z wysokimi zasiłkami na wypadek utraty pracy (nawet 80 procent płacy), płacę minimalną, indeksację płac itp.

Na początku lat 80. rozpoczął się proces decentralizowania poziomu, na którym partnerzy społeczni zawierali układy. Po porozumieniu z Wassenaar rząd ograniczył swój wpływ na układy. Uznał, że w dobie rosnącej konkurencji płace będą lepiej kształtowane, jeśli podda się je większemu wpływowi wolnego rynku. Ponadto w regulacji rynku pracy wprowadzano jak najwięcej elementów elastycznych, aby holenderskie firmy mogły się łatwiej dostosować do licznych zmian w gospodarce światowej. Wymuszały one procesy restrukturyzacji, co wiązało się ze zmianami

²⁹³ Industrial Relations and Adaptability of the Dutch Economy, Social and Economic Council of the Netherlands, 2007, s. 14.

w sposobie organizacji pracy i w systemie wynagradzania. Zakładowe układy zbiorowe dotyczą jednak w znacznym stopniu dużych korporacji, gdzie występuje wiele kategorii pracowników.

W Holandii partnerzy społeczni próbują szukać pewnej równowagi między modelem zdecentralizowanych układów zbiorowych a ich pewną centralizacją. Wyobrażają sobie to jako zawieranie niezależnych układów, ale w pewnych szerszych, uzgodnionych ramach makroekonomicznych, zwłaszcza w zakresie polityki płac²⁹⁴.

W ostatnich latach układy stają się coraz większym wyzwaniem. Trudność sprawia rosnące zróżnicowanie form zatrudniania, sposobów wynagradzania oraz zróżnicowanie godzin pracy. Wyzwaniem jest umożliwianie pracownikom zachowania równowagi między pracą a domem. Powstają także nowe branże, gdzie formy pracy są bardzo różne. Układy powinny uwzględniać te nowe zjawiska. Partnerzy zgadzają się, że w układach trzeba brać pod uwagę różne formy wynagradzania, zależnie od efektywności pracy. Chcą tworzyć warunki dla jak największej liczby układów zawieranych na szczeblu firm, bo daje to możliwość dostosowania zapisów w układach do warunków i możliwości danej firmy. Układy branżowe mają być mniej szczegółowe, dzięki czemu otwiera się pole dla układów zakładowych, co pozwala uzgadniać niuanse na szczeblu przedsiębiorstwa. Dyskutowana jest kwestia, jakie warunki powinno spełniać przedsiębiorstwo chcące zawierać odrębny układ od tego, który obowiązuje w danej branży.

Procedury zawierania układów²⁹⁵. Zawieranie układów zbiorowych pracy (UZP) jest ściśle sformalizowane. Partnerzy negocjacji zwykle dochodzą do nich przechodząc przez trzy fazy: (1) fazę przygotowawczą, w której ustalana jest strategia negocjacyjna; (2) właściwe negocjacje; (3) faza implementacji UZP i rezultatów rozmów²⁹⁶.

Negocjacje zaczynają się zwykle jesienią, kiedy znany jest już wskaźnik wzrostu płac, jaki rząd uznaje za dopuszczalny w danym roku. Do rozmów przystępują branżowe organizacje pracodawców i związki zawodowe z danej branży. Federacyjne ogólnokrajowe struktury organizacji pracodawców i związków zawodowych odgrywają tylko rolę formalną. Czasami formułują ogólne memoranda, które próbują tworzyć ramy do negocjacji układów branżowych. Niekiedy zgłaszają propozycje treści do tych układów. Na przykład federacja pracodawców VNO-NCW po ogłosze-

²⁹⁴ Industrial Relations and Adapatability of the Dutch Economy, Social and Economic Council of the Netherlands, 2007.

²⁹⁵ Część tej pracy, dotycząca praktyk w zawieraniu układów, oparta jest w przeważającej mierze na informacjach z opracowania: P. Donders, D. de Jong, Sektorowy dialog społeczny w Holandii i w Polsce, BMT, Management, Utrecht, 2004, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=550>.

²⁹⁶ P.T.H. Donders, D. de Jong, Sektorowy dialog społeczny w Holandii i w Polsce. Budownictwo, przemysł metalowy i sektor edukacyjny jako przykłady rozwoju sektorowego dialogu społecznego w Polsce, BMT, Utrecht, 11 listopada 2004. <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=550>.



niu memorandum odpowiada wyłącznie za opracowanie rozkładu czasowego negocjacji dla wszystkich sektorów w Holandii.

Zasadą jest, że struktury branżowe po stronie obu partnerów, które negocjują układy, kładą bardzo silny nacisk na komunikację w trakcie rozmów z bazą członkowską. Konsultacje odbywają się różnymi kanałami komunikacyjnymi. Każda organizacja ma własną metodę współpracy z członkami, czy to dzięki spotkaniom regionalnym, czy też listom z prośbą o nadsyłanie propozycji do włączenia do układów. Stosowane są kwestionariusze dla członków, w których przekazują oni swoje pomysły, a także różne broszury informacyjne. Szeregowi członkowie organizacji związkowych i pracodawców odgrywają dużą rolę w całym procesie negocjacji. Po wstępnym uzgodnieniu projektu treści układu branżowego członkowie są pytani o zgodę na jego zawarcie. Zazwyczaj zgadzają się i wówczas układ jest podpisywany.

Gdy zostają zebrane wszystkie propozycje treści do włączenia ich do układów, branżowa organizacja pracodawców ustala skład na negocjacje. W przypadku sektora budowlanego zarząd organizacji branżowej AVBB wyznacza delegację składającą się z jednego pracodawcy i jednego sekretarza z każdej grupy subbranżowej z sektora budowlanego. Następnie pracodawcy opracowują memorandum, które zawiera wszystkie konkretne punkty do rozmów (obejmujące takie tematy, jak bezpieczeństwo w miejscu pracy, opieka nad dziećmi, szkolenia itp.). Co istotne, memorandum nie zawiera propozycji płacowych. Są one przekazywane później wraz z mandatem negocjacyjnym. Ostatnim krokiem przygotowań jest rozesłanie memorandum do wszystkich związków zawodowych, które mają negocjować.

Dla wdrożenia układów tworzone są grupy robocze, które pracują nad różnymi aspektami układów. Na przykład w branży budowlanej działa grupa, która dba o to, aby zapisy układów zbiorowych pracy nie stały w sprzeczności z obowiązującym prawem krajowym i europejskim. Kolejna grupa zajmuje się wprowadzeniem zapisów dotyczących badań i rozwoju, funduszy pogodowych i urlopowych. Jest też grupa, której obszarem działania są kwestie powiązane z emeryturami (w Holandii budowlańcy mają specjalny „drugi filar” ubezpieczeń emerytalnych, którym zarządzają partnerzy społeczni).

4. Organizacja i rola instytucji publicznych w mechanizmach dialogu

Funkcje Rady Ekonomiczno-Społecznej i Fundacji Pracy różnią się, ale jednocześnie się dopełniają. W niektórych wypadkach nie bardzo wiadomo, która instytucja odgrywa czołową rolę, gdyż działają one razem. Formalnie Fundacja Pracy powstała na podstawie prawa prywatnego, a SER na bazie prawa publicznego. Fundacja ma charakter ciała dwustronnego (przedstawiciele pracodawców i pracowników), a rada formę ciała trójstronnego. Fundacja koncentruje działania głównie na

negocjacjach między partnerami społecznymi i jest instytucją, która formułuje rekomendacje przede wszystkim dla negocjujących stron na szczeblu sektora lub przedsiębiorstwa. Rada z kolei jest ciałem doradczym rządu.

Rada Ekonomiczno-Społeczna ma precyzyjną organizację i system reprezentacji. W jej skład wchodzi 33 członków. Delegują ich największe centrale związkowe (11 osób z central FNV, CNV), organizacje pracodawców (VND-NCW – 7 osób; MKB-NL – 3 osoby, LTO – 1 osoba). Poza tym w jej skład wchodzi niezależni eksperci (11 osób) wskazywani przez rząd. Reprezentują oni gremia uniwersyteckie. Są oni najczęściej ekspertami w dziedzinie ekonomii, prawa i socjologii. Jak przyznał Marko Bos²⁹⁷ z rady, jest ona w zasadzie ciałem dwustronnym. Poza związkami zawodowymi i pracodawcami uczestniczy w niej wprowadzić trzecia strona, ale nie mianuje jej bezpośrednio rząd, lecz tworzą ją niezależni eksperci mianowani oficjalnie przez królową. Zaznaczył, że procedura selekcji do tego grona nie jest zbyt przejrzysta.

Przedstawiciele rządu – delegaci poszczególnych ministerstw, których profil odpowiada tematyce obrad – uczestniczą w pracach rady na zasadzie obserwatorów. Partnerów społecznych w radzie reprezentują te organizacje, które spełniają następujące wymogi: (1) działają na szczeblu krajowym, (2) są reprezentatywne dla określonej dziedziny, (3) skupiają odpowiednio dużą liczbę członków (brak dokładnych kryteriów ilościowych). Co dwa lata przeprowadza się weryfikację poszczególnych organizacji.

W trójstronnym modelu holenderskim jest również miejsce dla przedstawicieli organizacji pozarządowych. Rząd uważa, że ta strona także może przyczynić się do osiągnięcia celów polityki społeczno-ekonomicznej państwa, czyli stabilnego wzrostu, wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zasady „*people, profit, planet*” (w wolnym tłumaczeniu: „człowiek, zysk, środowisko”). Zgodnie z tą ostatnią zasadą wzrost gospodarczy musi pozytywnie wpływać na jakość życia i być zgodny z wymogami ochrony środowiska. Polityka ochrony środowiska, a właściwie polityka zrównoważonego rozwoju, realizowana jest na podstawie wspólnych ustaleń między rządem, poszczególnymi branżami i organizacjami pozarządowymi. Partnerzy ci zawarli około stu umów.

Przedstawiciele NGO-sów od 1999 roku zasiadają w dwóch komisjach rady – w stałej komisji ds. gospodarki przestrzennej i w stałej komisji zrównoważonego rozwoju. Komisje te przygotowują materiały i projekty na obrady plenarne. Są istotnym elementem opiniodawczym rady. Powołuje się je do prowadzenia szerokich konsultacji w celu osiągnięcia pewności, że dane rozwiązania najlepiej odzwierciedlają interesy zainteresowanych środowisk. W komisjach NGO-sy są reprezentowane przez takie organizacje, jak: Greenpeace, World Wide Fund czy Organizacja Ochrony

²⁹⁷ Spotkanie z M. Bos podczas wizyty studyjnej (25-27.02.2009) w ramach projektu systemowego „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” (PO KL, Priorytet V Dobre rządzenie, Poddziałanie 5.5.1 Wsparcie systemowe dla dialogu społecznego).



Przyrody. W sesjach plenarnych rady organizacje pozarządowe nie biorą udziału jako strona.

Dobór obecnych w pracach rady organizacji pozarządowych nie jest tak przejrzysty jak dobór partnerów społecznych. Członkowie rady decydują o doborze partnerów. W jej pracach istotne znaczenie mają również organizacje konsumentów.

Fundacja Pracy. Fundacja powstała 17 maja 1945 roku jako wyraz uznania, że również związki zawodowe i pracodawcy odpowiadają za stan gospodarki, dlatego ma sens powołanie wspólnego podmiotu będącego platformą konsultacji i nawiązywania współpracy. Narodziny fundacji były efektem rozwijania kultury częstych formalnych lub nieformalnych konsultacji między pracodawcami, związkami zawodowymi i ewentualnie rządem. Konsultacje są nazywane czynnikiem spajającym obie strony stosunków pracy. Kultura ta umożliwiła doskonalenie relacji w przemyśle holenderskim. Ze strony pracodawców chęć udziału zgłosiły federacje pracodawców przemysłowych, małych i średnich firm, a także rolnictwa i ogrodnictwa. Wkrótce po oficjalnym powołaniu fundacji rząd uznał ją za ciało doradcze w sprawach społecznych i ekonomicznych.

Fundacja przyczyniła się też do ukształtowania ówczesnej polityki rządu w sferze gospodarczej i społecznej. W 1950 roku, po powołaniu Rady Społeczno-Ekonomicznej jako oficjalnej organizacji doradzającej rządowi w sprawach społeczno-ekonomicznych, fundacja kontynuowała działalność głównie jako platforma dwustronnych konsultacji na bieżące tematy, w szczególności dotyczące warunków i stosunków pracy.

Rola fundacji zmieniała się wraz ze zmieniającymi się warunkami gospodarczymi kraju. Obecnie nadrzędnym jej celem jest utrzymywanie właściwych relacji między obu stronami stosunków pracy. Osiąga się go przez zachęcanie pracowników i pracodawców do prowadzenia konsultacji, dostarczanie informacji organizacjom pracodawców i związkom zawodowym, dobrowolne i na życzenie przekazywanie opinii obu stron procesu, rządowi i innym organizacjom, a także dzięki przeprowadzaniu konsultacji z rządem lub innymi organizacjami, wykonywaniu zaleceń nakazanych przez prawo lub przez wspieranie innych w tym zadaniu, itp.

Działaniami fundacji kieruje rada, której przewodniczą dwie osoby, przedstawiciele obu stron tworzących organizację. Aktualnie zasiadają w niej reprezentanci następujących związków:

- Konfederacji Przemysłu Holenderskiego i Pracodawców (*Vereniging VNO-NCW*) – 4 osoby
- Królewskiego Stowarzyszenia Małych i Średnich Przedsiębiorstw Holandii (*Koninklijke Vereniging MKB-Nederland*) – 2 osoby
- Holenderskiej Federacji Organizacji Rolniczych i Ogrodniczych (*Vereniging Land en Tuinbouworganisatie Nederland, LTO*) – 2 osoby

- Holenderskiej Konfederacji Związków Zawodowych (*Federatie Nederlandse Vakbeweging, FNV*) – 4 osoby
- Konfederacji Chrześcijańskich Związków Zawodowych Holandii (*Christelijk Nationaal Vakbond, CNV*) – 2 osoby
- Federacji Związków Zawodowych Średnich i Większych Przedsiębiorstw (*MHP Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel*) – 2 osoby.

Rada spotyka się raz w roku lub częściej, gdy co najmniej dwóch członków wyrazi takie życzenie. Bieżącą pracą fundacji wykonuje wiele specjalistycznych komitetów roboczych. Ich działania koordynuje spotykający się raz w miesiącu Komitet Programowy. W poszczególnych komitetach prowadzone są szczegółowe rozmowy mające doprowadzić do wypracowania wspólnego stanowiska pracodawców i związkowców w rozmaitych sprawach. Uzgodnienia te są potem prezentowane jako opinie środowiska dla rządu lub stanowią rekomendacje, postanowienia czy memoranda kierowane do firm lub negocjatorów w kwestiach umów zbiorowych na poziomie firmy czy sektora. Jeśli rekomendacja dotyczy sektora, to powinna być zawarta w umowie zbiorowej. Obrady komitetów prowadzone są w formie negocjacji, przy czym stanowiska negocjatorów są formułowane czy zmieniane na podstawie nieustannych konsultacji z reprezentowanym przez nich środowiskiem. Fundusze na działalność fundacji pochodzą z bezpośredniego finansowania jej przez jej członków i ze środków SER.

Nie zawsze wkład fundacji czy rady postrzegany był równie pozytywnie. W latach 80. ubiegłego wieku parlament odniósł się krytycznie do zaangażowania obu instytucji w sprawy zatrudnienia, emerytur i bezpieczeństwa. Uznał, że ich działania spowalniają procesy decyzyjne. Rada w 1992 roku opublikowała raport postulujący odnowienie stylu konsultacji w gospodarce, co wkrótce nastąpiło i dzięki temu rząd zyskał lepszą koordynację współpracy z partnerami społecznymi w dziedzinie polityki finansowej i warunków zatrudnienia. Raport fundacji w sprawie elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia z 1996 roku rząd przyjął w całości i włączył do prawodawstwa.

Obecnie konsultacje rządu i partnerów społecznych skupionych w Fundacji Pracy toczą się podczas dwóch dużych spotkań każdego roku, organizowanych w maju (wiosenne konsultacje) i w listopadzie (jesienne). Oprócz spraw generalnych omawiane są również kwestie bieżące i często dochodzi do zawarcia stosownych umów dotyczących polityki na przykład w dziedzinie szkoleń czy warunków zatrudnienia. W trakcie jesiennej sesji omawiane bywają założenia polityki rządu na rok następny, które potem brane są pod uwagę podczas zbiorowych rokowań.

Znaczenie Fundacji Pracy. Fundacja Pracy przez cały okres swego istnienia uczestniczyła w procesie decentralizacji gospodarki Holandii i sama znacznie się do niego przyczyniła. Przez pierwsze 20 lat po zakończeniu II wojny światowej w kraju obowiązywało centralne planowanie wynagrodzeń. Każdego roku rząd ustalał staw-



kę procentową, o jaką płace mogą wzrosnąć, opierając się m.in. na wskazaniach fundacji i w późniejszym okresie na rekomendacjach SER.

Kolejne lata – do 1982 roku – były okresem stopniowego przenoszenia odpowiedzialności za politykę płacową z rządu na partnerów społecznych. W trakcie kryzysu paliwowego i dekoniunktury gospodarczej rząd jednak nadal podejmował interwencje w sprawie płac i wyników rokowań zbiorowych. Powtarzające się interwencje skłoniły fundację do podjęcia wysiłków na rzecz odzyskania inicjatywy w dziedzinie polityki płacowej, co osiągnęła przez ustalenie maksymalnych poziomów płac w przemyśle.

Po kilku latach głębokiego kryzysu i wielu nieudanych próbach osiągnięcia kompromisu w 1982 roku negocjacje w Fundacji Pracy doprowadziły do podpisania porozumienia z Wassenaar, które zobowiązywało obie strony do przestrzegania określonej polityki umiarkowanych wzrostów płac na szczeblu sektora i przedsiębiorstwa w celu poprawienia wyników w handlu i produkcji. Ponadto umowa zawierała wskazania prowadzenia polityki pobudzającej zatrudnienie na przykład dzięki redukcji godzin pracy. Porozumienie ostatecznie umożliwiło przeniesienie odpowiedzialności za ustalanie polityki płac z rządu na pracodawców i związki zawodowe. Ogólne warunki zdecentralizowanych rokowań zbiorowych ustaliła Fundacja Pracy.

Proces ten został ponownie unormowany w 1993 roku przez kolejną zawartą w fundacji umowę o nazwie „Nowy kierunek”, zawierającą program przyszłych konsultacji dotyczących warunków zatrudnienia. Pojawiają się tam nowe elementy w postaci potrzeby wprowadzania większej elastyczności warunków zatrudnienia i kapitału, co ma być reakcją na wymogi efektywności dyktowane wzrastającą globalizacją gospodarki i międzynarodową konkurencją. Przedłużeniem „Nowego Kierunku” była „Agenda 2002”, zawarta w 1997 roku. Zawiera ona aktualizacje związane z poprawą gospodarki i wskazania, odnoszące się do nowych trendów, między innymi takie jak:

- Elastyczność i bezpieczeństwo pracy oraz przychodów dla pracowników nowo zatrudnionych lub już pracujących.
- Poświęcenie większej uwagi na kwestię łączenia pracy z życiem prywatnym, szczególnie w odniesieniu do ewentualnych obowiązków opiekuńczych.
- Kształtowanie nowych form stosunków pracy wewnątrz przedsiębiorstw.
- Zachęcanie do prowadzenia na większą skalę szkoleń i kształcenia oraz zwiększanie zatrudnienia.

W 2002 roku strony zrzeszone w Fundacji Pracy uzgodniły „Deklarację zasad dotyczących polityki ustalania warunków zatrudnienia 2003”. Była ona skutkiem niepokojących zapowiedzi nowego rządu i podjętych negocjacji, które doprowadziły do wycofania się władz z planowanych przedsięwzięć. Deklaracja stanowiła nietypową umowę, ponieważ jako jedyna z dotychczasowych zawierała liczbowe określenie maksymalnego procentu wzrostu płac, ale nastąpiło to po

deklaracji rządu o obniżeniu podatków i obciążeniach związanych z ubezpieczeniem socjalnym.

Rząd. W Holandii rząd odgrywa kluczową rolę w mechanizmach dialogu, choć jednocześnie niektórzy odnoszą wrażenie, że holenderski dialog ma głównie charakter dwustronny i odbywa się poza jego wpływem. Jest to mylne wrażenie, a wynikać ono może z ograniczania zasięgu dialogu do dialogu dwustronnego. Rzeczywiście ten dialog ma znaczną rolę, ale w obszarze stosunków pracy. Tymczasem holenderscy partnerzy negocjują również wiele istotnych zagadnień w układzie wielostronnym, czego przykładem są pakty i porozumienia społeczne.

Rządy zazwyczaj mają konkretny plan własnych dążeń i zasiadają do rozmów z jasnymi celami, nie zawsze możliwymi do przyjęcia przez partnerów społecznych. Rząd ustanawia cele w zakresie polityki makroekonomicznej, z którymi liczą się partnerzy negocjujący dwustronne układy zbiorowe. Jeśli rząd zgłosi pewien pożądaný wskaźnik wzrostu płac na kolejny rok, jest on zwykle respektowany w zapisach układów zbiorowych negocjowanych przez związki zawodowe i pracodawców. Partnerzy społeczni zdają sobie sprawę z siły rządu i rzadko ją ignorują. Rząd ma narzędzie oddziaływania choćby w możliwości rozciągnięcia wynegocjowanego układu na całą branżę. Ministerstwo Spraw Społecznych i Zatrudnienia rejestruje układy zbiorowe pracy. Nie weryfikuje ich pod względem zgodności z prawem, ale przegląda pod kątem merytorycznym, na przykład zapisów dotyczących wzrostu wynagrodzeń. Poza tym rząd określa podstawowe parametry dla układów zbiorowych pracy dla urzędników państwowych.

Rząd odgrywał i odgrywa kluczową rolę w animowaniu trójstronnych porozumień/paktów społecznych. Miały one olbrzymie znaczenie w podtrzymywaniu wysokiej konkurencyjności holenderskiej gospodarki w realiach międzynarodowej rywalizacji. W tym sensie były one także kluczowe dla pozostałych partnerów dialogu.

Rząd zawierał pakty w ważnych momentach, czy to w obliczu symptomów kryzysu, czy w warunkach nadchodzących wyzwań związanych na przykład z procesem integracji europejskiej, czy potrzeby przeprowadzenia ważnych zmian strukturalnych w gospodarce. Umowy społeczne były wyrazem i sposobem dostosowywania kraju do zmian zachodzących w otoczeniu ekonomicznym. Istotnym momentem było wprowadzanie waluty europejskiej, co dla krajowej gospodarki wiązało się z koniecznością respektowania pewnych ograniczeń (kryteria z Maastricht) w tworzeniu i wykonywaniu wielu polityk publicznych²⁹⁸. Poza tym rząd, zawierając pakty, szukał społecznej legitymizacji dla procesu wejścia w obszar

²⁹⁸ Janine Goetschy, The European Union and National Social Pacts: Employment and Social Protection Put to the Test of Joint Regulation, [w]: *Social Pacts in Europe – New Dynamic* (red. G. Fajertag, and P. Pochet), European Trade Union Institute, 2000.



wspólnej waluty i o pewną gotowość parterów społecznych do ponoszenia kosztów, jakie się z tym wiązały. Pakty były rezultatem wspólnej pracy, w której chodziło o zablokowanie pewnych „niepożądanych konsekwencji” z tym związanych.

Rządy już w latach 70. nadawały ton dialogu. Gdy gospodarka holenderska zaczęła odczuwać skutki kryzysu naftowego²⁹⁹ (opierała się w znacznym stopniu na sektorach energochłonnych), rząd podjął próbę zawarcia porozumienia społecznego. Pierwsza próba w 1979 roku nie powiodła się, bo wśród pakietu zmian, znalazła się propozycja odejścia od wielu zasad rozwoju, które ustanowiono po wojnie. Po raz pierwszy od 1945 roku płace miałyby być określone w zdecentralizowanych układach zbiorowych, czyli w większym stopniu miały je określać siły rynkowe³⁰⁰. Porozumienie społeczne udało się osiągnąć w 1982 roku (słynne Porozumienie z Wassenaar). Kompromis pomógł odwrócić wiele negatywnych trendów. Związki, mając na uwadze ponad dziesięcioprocentowe bezrobocie, zrezygnowały z żądań płacowych. W porozumieniu uznano potrzebę redystrybucji dostępnego zatrudnienia poprzez redukcję czasu pracy, przez systemy pracy na częściowy wymiar czasu pracy, (wymieniono także potrzebę redukcji bezrobocia wśród młodzieży). W związku ze słabą kondycją przedsiębiorstw wykluczono wzrost płac.

Rząd osiągnął swoje cele. Według Centralnego Urzędu Planowania (CPB) polityka umiarkowanych płac w latach 80. zapewniła dodatkowe stanowiska pracy. Dla 250 tys. osób dzięki zatrudnianiu w niepełnym wymiarze godzin i dla ok. 40 tys. dzięki redukcji czasu pracy. Rozwinął się system pracy elastycznej – okresowej albo na niepełny etat. Powstały agencje zatrudniające ludzi i „wynajmujące” ich do firm zgłaszających zapotrzebowanie. Dla pracodawców było to korzystne rozwiązanie, bo procedurę zwalniania z pracy regulowały w Holandii przepisy nakazujące obowiązkowe konsultacje, określające termin i wysokości odprawy. Zwolnienie możliwe było tylko za zgodą sądu lub regionalnego dyrektora państwowej administracji pracy.

Rząd ukształtował model wielostronnego dialogu skoncentrowanego na zagadnieniach rynku pracy. Stawiał cele i osiągał je na drodze kompromisu w kolejnych paktach społecznych. Dotyczyły one modelu układów zbiorowych pracy, uelastycznienia rynku pracy, stworzenia modelu polityki płac realizowanej na poziomie branż, polityki kształcenia ustawicznego, pakietów umożliwiającymi godzenie obowiązków domowych i zawodowych itp. Na przykład w porozumieniu „Agenda 2002 na rzecz układów zbiorowych na przyszłe lata”³⁰¹ rząd uzgodnił potrzebę dalszej decentralizacji w zakresie układów zbiorowych pracy, ale uznawał też, że ma to być

²⁹⁹ P. van der Heijden, the Netherlands [w:] *Employment and Industrial Relations in Europe* (red. M. Gold, M. Weiss) vol. I, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Kluwer Law International, 1999, s. 144.

³⁰⁰ Jelle Visser, *The Netherlands: The End of an Era and End of System*, [w:] *Industrial Relations in the New Europe* (red. A. Ferner, R. Hyman) BlackWell Business, 1992, s. 324.

³⁰¹ *Agenda 2002 – Collective Bargaining Agenda for the Years Ahead*.

decentralizacja skoordynowana. Uzgodnił zasady odpowiedzialnego kształtowania płac na poziomie branż przemysłowych i firm oraz sposoby określania warunków zatrudnienia. Uzgodniono reguły kształcenia zawodowego i rozwoju kariery. Zaplanowano większe inwestycje w promocję szkoleń jako stałą aktywność oraz w rozwój całościowej polityki na rzecz zwiększenia zatrudnienia. Uznano, że pracodawcy i pracownicy wspólnie odpowiadają za podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników. Ponadto rząd uzgodnił działania na rzecz wspierania długoterminowych bezrobotnych oraz budowania równowagi między godzinami pracy a obowiązkami rodzinnymi. Ustalono też szczegóły dalszej promocji systemu różnorodnych reguł godzin pracy i pracy w niepełnym wymiarze. Wprowadzono rozwiązania w sprawie urlopu opiekuńczego oraz poprawy dostępności do usług opiekuńczych dla dzieci. Uzgodniono rozwiązania, aby firmy chętniej zatrudniały starszych pracowników oraz zasady przeciwdziałania ich dyskryminacji. Ustalono także zasady zwalczania stresu i presji w miejscu pracy, ograniczania nadmiernego korzystania z nadliczbowych godzin pracy oraz walkę z absencją pracowników.

5. Zakończenie

Holandia bezsprzecznie należy do grona tych krajów, które dopracowały się klarownych i efektywnych mechanizmów dialogu, w tym także mechanizmów budowania wiedzy eksperckiej dla sprawnego wypracowywania dwustronnych i wielostronnych porozumień społecznych. Na dojrzałość holenderskiego dialogu z pewnością istotny wpływ ma system wsparcia dla partnerów. Dzięki niemu zachowują oni pełną niezależność, a jednocześnie posiadają wystarczające zasoby, aby pozostać profesjonalnym partnerem dla rządu i dla siebie nawzajem. Holenderski system opiera się w dużej części na obowiązkowych składkach płaconych przez przedsiębiorców, z których finansowane są instytucje dialogu. Z drugiej strony związki zawodowe mają własne źródła finansowania pochodzące ze składek, ale korzystają również z dorobku intelektualnego wypracowywanego w instytucjach, w których odbywają się negocjacje.

Partnerzy społeczni mają silne przekonanie o znaczeniu wiedzy eksperckiej i umiejętnie budują jej zasoby. Ułatwiło to budowę niezwykle koncyliacyjnego systemu zarządzania politykami i programami publicznymi. Dialog społeczny stał się w niej swoistą formą zarządzania państwem i jego podstawowymi wymiarami programowymi. Partnerzy wspólnie starają się kształtować zdolność swojego społeczeństwa do znalezienia rozwiązań sprzyjających wszechstronnemu rozwojowi w trudnych warunkach intensywnej globalnej rywalizacji gospodarczej.

Tak zaawansowany model dialogu stał się możliwy w warunkach – opisaną powyżej – wysokiej kultury kooperacji, która ma silne podłoże historyczne. Z drugiej strony uwarunkowany jest on wysokim poziomem edukacji oraz rozwinięciem



kompetencji merytorycznych, co znalazło odzwierciedlenie w silnym zapleczu eksperckim obu stron partnerów społecznych. Olbrzymie znaczenie ma tu także niebywała zdolność do budowania sprawnych instytucji. Sposoby ich działania wspierają oddolne dążenia partnerów do tworzenia efektywnych programów działania w sferze ekonomicznej i społecznej. Partnerzy społeczni mają kompleksowe programy odpowiadające interesom swojego zaplecza. Pozbawione są one jednostronności czy sekciarstwa. Patrzą całościowo na gospodarkę i rynek pracy. Uwzględniają sytuację i uwarunkowania różnych grup pracowników. Współtworzą dla nich warunki rozwoju zawodowego, wychodząc z założenia, że w obecnej sytuacji kwalifikacje pracownicze są podstawowym czynnikiem rozwoju i wokół nich toczy się rzeczywisty dialog.

IRLANDIA

Philip O'Connor, Andrzej Zybala

1. Wprowadzenie

Partnerstwo społeczne powstało w Irlandii w końcu lat 80. jako zorganizowany system negocjowania stosunków pracy, poziomu płac oraz formułowania podstaw polityki gospodarczej i społecznej. System wykształcił się w kryzysie, gdy stopa bezrobocia sięgała 20 procent, a stosunek zadłużenia do Produktu Krajowego Brutto przekroczył 120 procent. Ludność masowo emigrowała za granicę, w sektorze produkcyjnym dochodziło do znacznych niepokojów, a dochody oscylowały wokół 70 procent średniej europejskiej.

System partnerstwa społecznego okazał się na tyle skuteczny, że wielu znawców tematu uważało go za podstawowe źródło i zasadniczy filar osiągniętego uzdrowienia ekonomicznego i społecznego oraz dalszego bezprecedensowego wzrostu gospodarczego, którego Irlandia doświadczała od lat 90. XX wieku do 2008 roku³⁰². Do końca tego okresu zatrudnienie wzrosło o 100 procent, PKB o 150 procent, zadłużenie państwa wynosiło 25 procent PKB. Emigracja ustała i rosła liczba ludności (liczba pracowników wzrosła w 2007 roku o 16 procent). Niepokoje w sektorze przemysłowym stały się rzadkością, baza gospodarcza i infrastrukturalna państwa znacznie się poprawiły, a dochody osiągnęły 125 procent przeciętnego dochodu z piętnastu krajów UE.

Boom gospodarczy w Irlandii do 2002 roku był efektem wzrostu gospodarczego (realnego wzrostu). Później coraz bardziej napędzał go przede wszystkim balon spekulacyjny i ceny nieruchomości. W konsekwencji w końcu 2008 roku wraz z rozwojem światowego kryzysu finansowego i ekonomicznego gospodarka weszła w głęboką i szybko postępującą recesję. Wynikała ona przede wszystkim z tego, że gospodarka kraju jest jedną z najbardziej otwartych i zglobalizowanych na świecie. Do połowy 2009 roku PKB spadło o ponad 6 procent, stopa bezrobocia wzrosła do 11 procent, a wszystkie trendy wskazują na dalsze pogarszanie się sytuacji co najmniej do połowy 2010 roku. Nawet gdyby gospodarka zatrzymała się na obecnym poziomie, strategii polityki społecznej przewidują, że okres dostosowywania i restrukturyzacji, w którym bezrobocie utrzyma się na poziomie 10 procent, może potrwać do dziesięciu lat.

Obecnie głównym tematem debaty społecznej stało się zagadnienie, czy partnerstwo społeczne, które kształtowało irlandzką gospodarkę w ostatnich dwóch dekadach, doświadczy zapaści na skutek przedłużającej się presji, czy też stanie się

³⁰² MacSharry, Ray and Pdraic White, *The Making of the Celtic Tiger: The Inside Story of Ireland's Boom Economy*, Mercier, Cork, 2000.



integralnym elementem negocjacji prowadzonych w społeczeństwie podczas kryzysu. Struktury dialogu społecznego, który przecież miał swój początek w warunkach ciężkiego kryzysu lat 80. i zwyczajnie z nim związane, na tyle się zakorzeniły, że na początku 2009 roku rząd i partnerzy społeczni podpisali ramową umowę będącą odpowiedzią na kryzys gospodarczy: „Podstawy paktu stabilizacji, społecznej solidarności i odnowy gospodarczej”³⁰³.

Korzenie partnerstwa społecznego. Oprócz wyżej wymienionych tkwią one również w kulturze politycznej państwa, które powstało w wyniku wojny o niepodległość (1919-1921). Stało się ono niezależne, ale jednocześnie zubożałe³⁰⁴. Wiele wzorców z tego okresu przetrwało do dzisiaj. Wciąż dwie główne partie: Fianna Fail, zajmująca pozycję na lewo od centrum, i Fine Gael, na prawo od centrum, koncentrują się na działaniach służących raczej „narodowemu rozwojowi” niż na partykularnych interesach klasowych. Obok tych partii działa mniejsza Partia Pracy, tradycyjnie będąca głosem związków zawodowych w parlamencie, choć obecnie w mniejszym już stopniu³⁰⁵. Inne siły polityczne przychodziły i odchodziły, ale te trzy przetrwały w centrum systemu. Duże związki zawodowe, oprócz bliskich relacji z Partią Pracy, którą same utworzyły w 1912 roku, utrzymują również nawiązane podczas wojny o niepodległość dobre kontakty z Fianna Fail, opierające się na wyznawanym etosie uczestnictwa w budowie niezależnego państwa. Związki zawodowe zdecydowały się uczestniczyć w partnerstwie społecznym w końcu lat 80. ubiegłego wieku, kierując się mieszanką socjalistycznych aspiracji i zaangażowania w tworzenie niezależnego państwa.

Dużą rolę odegrały również dominujące w Irlandii do lat 70. XX wieku tradycje katolickiego myślenia o sprawach społecznych i katolickiej teorii integralnej polityki ekonomicznej. Uwidaczniały się one także w związkach zawodowych, gdzie obok budzenia świadomości klasowej katolicyzm stanowił główny nurt szkoleń pracowników związku³⁰⁶.

Próby budowania struktur dialogu w stylu zbiorowym, czyli korporacyjnym, podejmowano od pierwszych dni istnienia niezależnego państwa. Senat, druga izba parlamentu³⁰⁷, składał się częściowo z przedstawicieli interesów zbiorowych, między innymi świata pracy i biznesu. Choć ich rola ograniczała się tylko do konsultacji podczas przygotowywania projektów legislacyjnych, została jednak zachowana w zmodernizowanej postaci w konstytucji 1937 roku i kontynuowana jest do dzisiaj.

³⁰³ http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office/Taoiseach%27s_Press_Releases_2009/Taoiseach_Welcomes_Agreement_with_Social_Partners_on_a_Framework_for_Stabilisation,_Social_Solidarity_and_Economic_Renewal_-_Wednesday,_28th_January_2009.html.

³⁰⁴ Garvin, Tom: *Preventing the Future: Why was Ireland so poor for so long?* Gill & Macmillan, Dublin, 2004.

³⁰⁵ P. O'Connor, *Raising the boats: Partnership and Progress in „Tiger Ireland”*, *Dublin Review of Books*, No. 4, Winter 2007 (www.dr.ie).

³⁰⁶ Healy, Seán, and Brigid Reynolds (eds), *Social Policy in Ireland: Principles, Practice and Problems*, Oak Tree Press, Dublin, 1998.

³⁰⁷ Powołanego na mocy konstytucji z 1922 roku.

W latach 40. XX wieku powstała państwowa Komisja ds. Organizacji Zawodowej mająca za zadanie sprawdzenie możliwości pogłębienia struktur korporacyjnych. Wprawdzie jej końcowy raport zalecający rozległą restrukturyzację państwowych instytucji nie został w tamtym czasie przyjęty przez rząd, ale powstały pewne znaczące instytucje „korporacyjne”. Najważniejszą z nich był Sąd Pracy, podmiot służący szukaniu rozwiązań i ugody w sprawach stosunków pracy. Ustanowiony został w 1946 roku na zasadach woluntarystycznych i do dziś stanowi główne ciało rozwiązujące spory. W tym duchu utworzone były też w każdym hrabstwie Komitety Edukacji Zawodowej, odpowiedzialne za administrowanie szkołami zawodowymi drugiego stopnia.

Główne siły polityczne i społeczne w Irlandii nastawiały się na szukanie własnych narodowych rozwiązań podstawowych problemów dotyczących rozwoju gospodarczego i społecznego oraz stosunków pracy. Przyjęły one taką postawę, chociaż kraj odziedziczył brytyjski system prawny oraz woluntarystyczny system dobrowolnych rokowań zbiorowych. Soren Kaj Andersen twierdzi, że tamtejsze relacje w stosunkach pracy do pewnego momentu miały charakter antagonistyczny i opierały się na wierze w stały konflikt interesów pracodawców i organizacji pracy³⁰⁸. Tymczasem od 1987 roku mamy w Irlandii do czynienia z całym ciągiem paktów społecznych. Irlandczycy zmienili zatem dotychczasowe tradycje oraz ustanowili nowe mechanizmy społeczne, które bardziej odpowiadały wymogom czasu i sytuacji.

Już w latach 50. i 60. XX wieku dochodziło do prób ustanowienia scentralizowanego systemu rokowań w przemyśle. Wówczas dotyczył on kontroli płac i cen. W późnych latach 70., w następstwie kryzysu paliwowego, powstało wiele umów na szczeblu narodowym między pracodawcami, związkami zawodowymi i administracją państwową. „Narodowe porozumienia”, jak je nazwano, wychodziły poza kontrolę cen oraz płac i obejmowały też uzgodnienia na pewnych obszarach polityki społecznej i ekonomicznej. Chociaż te wczesne i sporadyczne próby stworzenia narodowego systemu dialogu społecznego okazały się krótkotrwałe, to jednak zostawiły po sobie wiele instytucji, które później stanowiły istotną infrastrukturę wspierającą system partnerstwa społecznego. Wśród nich były: Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna (NESC), Sąd Pracy, systemy trójstronnego zarządzania usługami szkoleniowymi i zatrudnieniem (FAS), Rady Przemysłowe zajmujące się regulacjami płac, warunków pracy i zatrudnieniem w wielu sektorach produkcyjnych oraz inne podmioty działające w sferze rozwoju gospodarczego.

Powyższe instytucje rozwijały działalność nawet wtedy, gdy system umów na poziomie narodowym jeszcze nie istniał. Działały głównie jako podmioty zajmujące się rozwiązywaniem problemów pojawiających się w stosunkach pracy w przemyśle oraz odpowiadające za organizację edukacji i szkoleń czy też jako

³⁰⁸ Soren Kaj Andersen, *Dialog społeczny a europejskie tradycje państwowe. Systemy i praktyka dialogu społecznego w Irlandii, Hiszpanii, Holandii i Danii*, Phare PL2000, Działanie 1.2.e, czerwiec 2002.

centra badawcze i rozwojowe prowadzone wspólnie przez partnerów społecznych i państwo. Natomiast – jak wspomniano powyżej – nowoczesny zinstytucjonalizowany system partnerstwa społecznego powstał w latach 80. ubiegłego wieku. Początkowo był on doraźną reakcją na wystąpienie głębokiego kryzysu gospodarczego i społecznego. Okazało się jednak, że pierwsza umowa społeczna z 1987 roku stała się początkiem całej serii paktów, które zawierane są do dziś.

2. System wsparcia dla partnerów dialogu

Od początku istnienia systemu dialogu społecznego w Irlandii powstawała złożona infrastruktura wspierająca jego funkcjonowanie. Państwo na poziomie centralnym stara się, aby rozległe struktury służby cywilnej wypełniały swoją rolę w procesie dialogu. Szczególnie służy temu stosunkowo niewielka, składająca się z tuzina urzędników, Sekcja Spraw Społecznych przy kancelarii premiera (Department of the Taoiseach). Większe znaczenie mają jednak inne struktury finansowane ze środków publicznych, głównie Narodowe Biuro Rozwoju Ekonomiczno-Społecznego (NESDO).

Państwo w zasadzie nie dofinansowuje bezpośrednio organizacji partnerów społecznych, ale istnieją państwowe programy modernizacyjne, edukacyjne czy szkoleniowe w dużym stopniu dostępne uczestnikom dialogu społecznego, które służą ich rozwojowi organizacyjnemu i szkoleniom personelu. Uznaje się za oczywiste, że udział w procesie partnerstwa wymaga posiadania nowych umiejętności i wiedzy eksperckiej. Wszystkie większe organizacje uczestniczące w partnerstwie zatrudniają ekspertów do prowadzenia badań i formułowania programów. Możliwości kształcenia i rozwoju oferuje na przykład Instytut Administracji Publicznej. Jako wyjątek należy traktować przeznaczenie 30 mln euro na bezpośrednie finansowanie promocji dialogu społecznego. Zostało to zapisane w aktualnej umowie społecznej „W stronę roku 2016”. W jej ramach niektóre organizacje otrzymują subwencje na wykonanie pewnych usług. Program finansuje też zatrudnianie personelu przygotowującego wytyczne działania w wielu gminnych organizacjach pozarządowych (NGO).

Jako element systemu wsparcia uznawany jest model, w którym partnerzy funkcjonują w międzysektorowych radach publicznych instytucji, na przykład Narodowy Ośrodek Szkoleń i Zatrudnienia (*National Training and Employment Authority, FAS*), Komitety Edukacji Zawodowej (*Vocational Educational Committees*), Rada Doradztwa Obywatelskiego (*Citizens Advice Board*) i wiele innych. Zasiadają także w organach Narodowej Rady Konkurencyjności (*National Competitiveness Council, NCC*), agencji Forfás (wspiera i bada zagadnienia związane z rozwojem przedsiębiorczości i rozwojem nauki), Grupy Ekspertów „Umiejętności dla Przyszłości” (instytucja publiczna, zajmująca się badaniami potrzeb gospodarki w zakresie kwalifikacji i umiejętności).

Rzecz nie sprowadza się do tego, że przedstawiciele partnerów społecznych zasiadają w różnych organach powyższych instytucji. Istota tkwi w tym, że są to instytucje, które w swojej formule działania mają wykonywanie różnorodnych badań problemów społeczno-ekonomicznych, w tym badania empiryczne, które pokazują rozmaite zjawiska społeczne. Definiują je, określają ich skalę i zagrożenia z nich płynące. Formułują także rekomendacje dla rządu. Instytucje te są częścią złożonego zazwyczaj procesu budowania i reformowania polityk publicznych. Podstawą dla tej działalności jest budowanie wiedzy o problemach. Narzędziem do tego są między innymi badania.

Partnerzy funkcjonują również w lokalnych ciałach i instytucjach powołanych do rozwoju ekonomicznego i dbania o właściwy poziom spójności społecznej. W 2001 roku powołano miejskie oraz obejmujące hrabstwa rady rozwoju, w których zasiadali przedstawiciele ustawowych organizacji, wybierani urzędnicy i partnerzy społeczni. Partnerzy uczestniczą także w radach zarządzających takimi programami, jak lokalne partnerstwa społeczne, które działają w większości społeczności lokalnych (świadczą albo organizują wiele usług społecznych dla realizacji zasady spójności społecznej)³⁰⁹.

W Irlandii partnerzy społeczni korzystali także z unijnych funduszy strukturalnych, szczególnie w latach 1990–2001. Dzięki nim prowadzili wiele eksperymentalnych projektów. Pozwoliły im one na stworzenie pomysłów, jak rozwiązać wiele problemów społecznych. Dobrym przykładem jest „Program lokalnego rozwoju miast i obszarów wiejskich” z lat 90., w ramach którego powstała obszerna sieć lokalnych partnerstw. W 2001 roku program ten został włączony do podstawowej grupy programów finansowanych przez skarb państwa.

Jednak najważniejszą formą wsparcia partnerów są instytucje dialogu, w których już od wielu lat się spotykają i wspólnie pracują nad programami publicznymi. Trzeba to uznać za formę wsparcia, ponieważ powstają tam – dzięki środkom publicznym – kluczowe opracowania i ekspertyzy będące bazą dla prowadzenia dialogu. Obecnie instytucje te wchodzi w skład Narodowego Biura Rozwoju Ekonomiczno-Społecznego (NESDO³¹⁰), które powstało w 2004 roku. NESDO dysponuje rocznym budżetem w wysokości 5,3 mln euro. W jego skład wchodzi: Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna (NESC³¹¹), Narodowe Forum Ekonomiczno-Społeczne (NESF³¹²) i Narodowe Centrum Partnerstwa i Osiągnięć (NCP). Mieści się w nowoczesnym biurze w Dublinie, wśród zatrudnionych jest 26 ekspertów ds. polityki społecznej i gospodarczej oraz personel administracyjny. Faktycznymi członkami rady i forum są też przedstawiciele organizacji partnerów społecznych, którzy dobrowolnie w nich uczestniczą.

³⁰⁹ Walsh, Jim, Sarah Craig; Des McCafferty, *Local partnerships for social inclusion?*, Dublin, 1998.

³¹⁰ The National Economic and Social Development Office.

³¹¹ The National Centre for Partnership & Performance.

³¹² The National Economic and Social Forum.



Najważniejszą częścią NESDO jest NESC. Działa ona od 1973 roku i stanowi kluczowy element w mechanizmach dialogu. Rory O'Donnel, dyrektor NESC, mocno podkreśla, że rada ma charakter placówki analitycznej, ale jako taka nie prowadzi odrębnych badań socjologicznych czy ekonomicznych, czyli nie zbiera danych empirycznych, lecz zasadą jest, że korzysta z badań i danych opracowywanych przez Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych³¹³, który działa od 1960 roku. Cieszy się on zaufaniem wszystkich partnerów społecznych jako źródło wyjściowych danych do dalszych analiz. W jego radzie zasiada sekretarz generalny Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych. Instytut opiera się częściowo na grantach z ministerstwa finansów na niektóre przedsięwzięcia badawcze i ich upowszechnianie (granty zapewniają mu około 30 procent dochodów, całość obrotów wyniosła w 2008 roku około 16 mln euro). Wspierany jest również przez biznes. Agenda badawcza instytutu zajmuje się wieloma kwestiami bardzo ważnymi z punktu widzenia treści podejmowanych w instytucjach dialogu, w tym w radzie (np. konsekwencja zmian demograficznych, wpływ globalnej integracji na gospodarkę irlandzką, rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, zagadnienia związane z rynkiem pracy i polityką społeczną)³¹⁴. Na przykład w 2007 roku niemal 80 badaczy instytutu opublikowało między innymi 27 książek i monografii, 87 artykułów i rozdziałów w książkach oraz 45 opracowań roboczych (*working papers*).

NESC koncentruje wysiłki, aby opierając się na danych społecznych i ekonomicznych, tworzyć strategiczne ramy dla rozwoju kraju oraz innowacyjne pomysły programowe. Jak podkreślają pracownicy Kancelarii Premiera Irlandii³¹⁵, Rada zaproponowała na przykład nowatorską formułę dla tworzenia rozwiązań w ramach polityki społecznej. Zastosowała pojęcie cyklu życia w konstruowaniu polityk społecznych. Jej zdaniem, tworząc usługi publiczne, należy za punkt odniesienia przyjąć cykl życia człowieka. Na każdym jego etapie państwo powinno produkować adekwatne usługi społeczne (począwszy od dzieciństwa, gdy potrzebne są usługi opiekuńcze, przez okres nauki szkolnej, wchodzenia na rynek pracy – gdy potrzebne są usługi szkoleniowe, aż po okres starości, gdy potrzebne są różne usługi opiekuńcze). Takie podejście pozwala na stawianie człowieka w centrum funkcjonowania państwa i jego polityk publicznych³¹⁶.

³¹³ Economic and Social Research Institute, www.esri.ie.

³¹⁴ Esri Research Strategy 2008-2013. Research for a Changing Ireland, The Economic and Social Research Institute; http://www.esri.ie/about_us/the_institute/esri_research_strategy_20/Strategy_Doc_Final_bw_April_2008.pdf.

³¹⁵ Wyjazd studyjny do Irlandii w ramach projektu unijnego „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego”. (Program operacyjny „Kapitał ludzki” Działanie 5.5.1 na lata 2008-2009 finansowanego ze środków europejskich), Dublin, 3-6.12.2008.

³¹⁶ National Economic and Social Council, *The Developmental Welfare State*, NESC Report No. 113, 2005. For other publications of NESC see www.nesc.ie.

Rada stworzyła nowatorskie pomysły w zakresie walki z długoterminowym bezrobociem i wykluczeniem społecznym. Zaproponowała oparcie jej na lokalnych partnerstwach (podejście terytorialne). Irlandia uznana została za lidera w tym zakresie w całej Unii Europejskiej. Sieć lokalnych partnerstw objęła niemal cały kraj. Partnerstwa realizują wiele projektów wsparcia dla środowisk najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym. Partnerzy społeczni delegują do rady swoich najlepszych ekspertów. Spotykają się zazwyczaj raz w miesiącu, aby pracować nad danym raportem, który wiąże się zazwyczaj z określonym wyzwaniem, przed jakim staje kraj, i który ma być częścią starań o zawarcie umowy społecznej. Opracowanie raportu zajmuje zwykle około siedmiu miesięcy. Radę finansuje Kancelaria Premiera w ramach systemu grantów (*Grant-in-Aid*). Rada jest poddawana audytom (*The Comptroller and Auditor General*), których wyniki przedkładane są obu izbom parlamentu. Rada zatrudnia sześciu ekonomistów i analityków społecznych. Część prac analitycznych zleca na zewnątrz. Nie jest wykorzystywana jako miejsce, gdzie odbywają się jakiegokolwiek negocjacje mające bezpośredni związek ze stronami społecznymi. Pracuje nad tym, aby partnerzy doszli do wspólnego rozumienia pojęć i zjawisk występujących w gospodarce i w życiu społecznym. Nie omawia również ani nie konsultuje rządowych projektów legislacyjnych (taka jest rola rad we Francji czy w Hiszpanii). Dyrektor O'Donnel podkreśla unikatowe „umocowanie” rady. Z jednej strony ma ona silne zakorzenienie w rządzie, ponieważ jej przewodniczącym jest sekretarz generalny w Kancelarii Premiera Irlandii, a z drugiej, jest silnie osadzona w gronie partnerów społecznych oraz w środowisku administracji publicznej (jej przedstawiciele także wchodzi w skład rady) oraz w środowisku naukowym. Rada stanowi dla nich swoisty pomost.

W 1993 roku do NESCF dołączyło Narodowe Forum Społeczno-Ekonomiczne (NESF), które również pełni funkcje eksperckie. Jego zadaniem było opracowanie programu walki z problemami bezrobocia, nierówności i wykluczenia społecznego. NESF gromadzi przedstawicieli parlamentu, partnerów społecznych, departamentów rządowych oraz sektora społecznego i wolontariatu. Forum doradza rządowi w sprawach polityki osiągnięcia równości i spójności społecznej, prowadząc analizy, monitoring i ocenę funkcjonujących programów.

Trzecim skrzydłem NESDO jest Narodowe Centrum Partnerstwa i Realizacji (NCPP)³¹⁷. Ciało to, mające również strukturę partnerską, powstało w 2001 roku, by ułatwiać i promować partnerstwo na poziomie zakładów pracy, w tym partnerskie wprowadzanie zmian i innowacji w miejscu pracy. Centrum opracowało narodową strategię modernizacji i zmian zarządzania w sektorach publicznym i prywatnym oraz pomaga w opracowywaniu strategii wdrażania modernizacji w poszczególnych sektorach, organizacjach lub w firmach, która miałyby postać partnerstwa w miejscu pracy.

³¹⁷ Zob.: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/04/feature/ie0104166f.htm>.



Efektywność działania poszczególnych instytucji zrzeszonych w NESDO znacząco się różni. NESC jest podstawową i najbardziej skuteczną siłą w NESDO (z uwagi na bezpośredni kontakt z rządem i instytucjami państwowymi z jednej strony oraz udział w tworzeniu paktów społecznych z drugiej). Dokonania i skuteczność pozostałych ciał, czyli NESF i NCPP, są mniej wyraźne. Choć NESF zdołał doprowadzić do konsensusu wokół strategii społecznej spójności, to jednak działa na ograniczonym polu, a poza tym forum pozostaje ciałem doradczym, czyli nie ma takiego narzędzia jak zalecenia programowe stosowane przez NESC. Z kolei NCPP także można uznać za ciało doradcze w sprawach narodowej strategii dotyczącej zmian organizacyjnych, a jego rola w dziedzinie sektorowych strategii rozwojowych polega bardziej na stwarzaniu możliwości niż na decydowaniu.

3. Partnerzy dialogu

Trwający od dwóch dekad proces partnerstwa społecznego doprowadził do usprawnienia i profesjonalizacji organizacji partnerów społecznych. Dotyczy to także instytucji państwowych, odkąd w 2001 roku zaczęto wprowadzać reformę strategicznego zarządzania. Partnerstwo przyczyniło się do zmniejszenia sporów pracownicy – pracodawcy w przemyśle, łączna liczba dni straconych we wszystkich zakładach na skutek strajków spadła z 1,4 mln w 1979 roku do 24 tys. w 1994 roku i w zasadzie pozostała na tym poziomie do dziś. Przyczyniły się do tego podniesienie poziomu profesjonalizmu pracowników związkowych i zwykłych reprezentantów związków, stworzenie bardziej wyrafinowanego stylu poszukiwania rozwiązań dla pojawiających się sporów i wdrożenie procedur udziału w zarządzaniu.

Rozwój partnerstwa społecznego sprawił, że główne organizacje zrzeszające związki zawodowe, pracodawców, organizacje rolników i do pewnego stopnia także organizacje obywatelskie nabrały większego znaczenia i same czyniły starania, aby zwiększyć własny profesjonalizm. Zasięg ich członkostwa nie jest jednak najwyższy w porównaniu z innymi krajami. Stopa uzwiązkowienia w Irlandii wynosi 20 procent. W latach 90. i później rosła liczba członków w związkach zawodowych, ale szybciej powiększała się liczba pracujących, co w efekcie sprawiało, że obniżał się poziom uzwiązkowienia. Istnieje jednak wiele przyczyn tego stanu rzeczy. Przede wszystkim należy zauważyć, że zatrudnienie w gospodarce rosło w sektorach, które z reguły są trudnym terenem dla aktywności związków zawodowych, czyli w usługach.

W Irlandii organizacje związkowe utworzyły strukturę centralną, czyli Irlandzki Kongres Związków Zawodowych. W latach 70. było w nim afiliowanych ponad 90 związków. Do 2008 roku ta liczba wskutek łączenia się poszczególnych organizacji radykalnie zmalała do około 55. Z tego około 10 działa tylko w Północnej Irlandii, a ponad 80 procent wszystkich członków (640 tys. osób) należy do pięciu największych związków. Dwa związki: związek SIPTU i największy związek pracowni-

ków sfery publicznej IMPACT, zrzeszają około 60 procent wszystkich członków związków zawodowych. Efektywność struktur związków jest wynikiem układu sił w negocjacjach na szczeblu narodowym i sektorowym w przemyśle i w usługach.

Na szczeblu zakładów pracy straciły na znaczeniu tradycyjne rady związków zawodowych i obecnie odgrywają niewielką rolę. Działacze w coraz większym stopniu angażują się w komitety partnerskie w miejscu pracy, które są formą dialogu na tym poziomie. Powstają one we wszystkich podmiotach publicznych, czyli w służbie zdrowia, regionalnych biurach służby zdrowia, departamentach rządowych i państwowych urzędach, lokalnych władzach, firmach, w których państwo ma udziały, oraz w firmach prywatnych. Miały one stanowić na wespół strukturalnie zorganizowane forum, gdzie zarząd i związki zawodowe spotykają się i rozwiązują problemy dotyczące spraw pracowniczych, ale też podejmują wspólne inicjatywy zmierzające do zmian organizacyjnych i programów rozwojowych. Zakres działania tych komitetów stale wzrasta. Początkowo stanowiły przeciwwagę dla dawnych, konfrontacyjnych relacji pracownicy – pracodawcy, z czasem zaś, szczególnie podczas lat wzrostu gospodarczego, ciała te coraz bardziej koncentrowały się na zarządzaniu w sferze rozwoju i zmian, niż na rozwiązywaniu sporów. Czasami pełnoetatowi pracownicy poświęcają cały swój czas na pracę w tych strukturach, a regulują to umowy szczebla organizacyjnego.

Rozwój komitetów partnerskich oznacza stopniową decentralizację procesu partnerstwa społecznego zarówno w sektorze publicznym, jak i w prywatnym oraz tworzenie organicznego systemu „partnerstwa na dole”. Z uwagi na dobrowolny charakter tego systemu jego rozwój dokonywał się przeważnie bez dofinansowania przez państwo.

Mechanizm zgody. Partnerzy społeczni znaczną część swoich zasobów angażują w zawieranie paktów społecznych na szczeblu centralnym, a następnie monitorowanie ich realizacji. Ich przedstawiciele pracują w komitetach monitorujących. Partnerzy organizują także proces wewnętrznych konsultacji przed zawarciem paktu. Dostarczają swoim członkom informacji na temat zapisów w pakcie, a następnie organizują ich głosowanie. W każdym związku zawodowym członkowie uczestniczą w tajnych powszechnych wyborach (przeprowadzane pocztą). Następnie ich przedstawiciele w roli delegatów związku przybywając na konferencję Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych (ICTU). Tam zapada decyzja odnośnie przyjęcia umowy w imieniu całego kongresu. Podobny proces zachodzi w Irlandzkiej Konfederacji Biznesu i Pracodawców (IBEC) i w innych ciałach partnerstwa społecznego.

O wyniku głosowania decyduje czasami niewielka liczba głosów, lecz większość paktów społecznych, szczególnie od 1996 roku, była przyjmowana znaczną większością głosów w każdym ze społecznych filarów dialogu. Pakty mają demokratyczną strukturę, a podkreśla ją ich dobrowolny charakter. Nie są one prawnie



obowiązujące, ale „regulowane” przez dobrowolne instytucje Sądu Pracy (Labour Court – w Irlandii nie jest sądem w znaczeniu prawnym, lecz działa jako trybunał w sprawach stosunków pracy, wysłuchując obu stron sporu i wydając rekomendację – przyp. tłumacza) lub przez szczegółowe zapisy regulujące warunki pracy, jak na przykład płaca minimalna itp. Pracodawcy, którzy nie mogą (lub nie chcą) stosować zasad ujętych w umowie partnerstwa społecznego, muszą dowieść swych racji przed sądem pracy.

4. Organizacja i rola instytucji publicznych w mechanizmach dialogu

W Irlandii wielostronny dialog społeczny pozostaje pod silnym wpływem premiera rządu. Negocjuje on sprawy związane z zawarciem paktu społecznego za pomocą swojej kancelarii, która organizuje kluczowe spotkania i kieruje procesem mającym na celu uzyskiwanie konsensusu. Czym innym jest proces, który tworzy warunki do zawarcia porozumień społecznych. On odbywa się w opisanych powyżej instytucjach, głównie w Narodowej Radzie Ekonomiczno-Społecznej (NESC). Rada odegrała olbrzymią rolę w rozwoju systemu partnerstwa społecznego. Powstała w 1973 roku, aby przeprowadzić dla potrzeb gabinetu premiera analizy i sporządzić raporty w strategicznych sprawach odnoszących się do efektywnego rozwoju gospodarczego i do spójności społecznej. Z czasem rola rady się zwiększyła i obecnie obejmuje przygotowywanie podstaw programowych dla negocjacji i wielostronnych relacji ostatecznie prowadzących do zawierania umów między rządem a partnerami społecznymi.

Przewodniczącym rady jest sekretarz generalny kancelarii premiera (Department of the Taoiseach), a w jej skład wchodzi przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców, rolników, NGO, głównych departamentów rządowych i niezależnych ekspertów. Rząd mianuje przewodniczącego rady. Dużą rolę merytoryczną odgrywa dyrektor sekretariatu rady, który koordynuje prace nad poszczególnymi raportami i ekspertyzami. Obecny dyrektor Rory O'Donnel potrafił jej nadać klimat sprzyjający intensywnym pracom eksperckim prowadzonym w duchu konsensusu i dla dobra publicznego. Rada odegrała ważną rolę, mimo że dysponowała dość szczupłymi zasobami finansowymi i eksperckimi. Szczególne znaczenie dla pierwszego paktu społecznego i uruchomienia procesu partnerstwa miała publikacja „Strategia rozwoju na lata 1986–1990”, która powstała w radzie.

Przez wiele lat rada była jednym z niewielu podmiotów zajmujących się strategicznymi, długoterminowymi analizami sytuacji i problemów Irlandii. Pokazują to wczesne prace tej instytucji, które dotyczyły kluczowych problemów społecznych i ekonomicznych, między innymi następstw zmian demograficznych, zagadnień edukacji, ochrony zdrowia, usług publicznych, energetyki, poziomu życia, rolnictwa,

rozwoju terenów wiejskich, mieszkalnictwa i rynku pracy. Rada zajmowała się też szczegółowymi analizami sektorów, na przykład mieszkaniowego, rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich, ochrony zdrowia, leśnictwa, transportu, turystyki, polityki regionalnej i rozwoju lokalnego. Podstawowym zadaniem było planowanie rozwoju dla Irlandii jako małej peryferyjnej gospodarki, dawniej opierającej się głównie na rolnictwie. We wczesnych latach 80. rada rozpoczęła gruntowną analizę irlandzkiej polityki przemysłowej, która doprowadziła do sformułowania pierwszego programu partnerstwa społecznego.

NESC pozostał najważniejszym forum, na jakim eksperci partnerów społecznych dyskutują nowe propozycje programów rozwoju społecznego i gospodarczego. Spotkania rady są pierwszym etapem w procesie mającym doprowadzić do zawarcia umowy partnerskiej. Właśnie NESC przygotowuje podstawowe zagadnienia, wokół których następnie toczy się debata i kształtuje program umowy. Rolę tę pełni NESC również teraz, w okresie kryzysu gospodarczego. W marcu 2009 roku opublikowała raport „Irlandzki kryzys w pięciu częściach: zintegrowana odpowiedź”³¹⁸.

Rząd, a w zasadzie bezpośrednio jego premier, odpowiadał politycznie za proces partnerstwa społecznego wyrażający się w zawieraniu cyklicznych porozumień społecznych. Rząd, inicjując i kontynuując pakty, chciał wzmocnić proces dostosowywania irlandzkiej gospodarki do wymogów stawianych przez współczesne trendy społeczne i ekonomiczne. Ponadto w Irlandii istotne było to, że ekipy rządowe dysponowały najczęściej w parlamencie niewielką przewagą koalicyjnych posłów. Dlatego szukały wzmocnienia swojej legitymacji społecznej w efektywnym partnerstwie z głównymi grupami społecznymi. Duże znaczenie miało również to, że w ostatnich 30 latach Irlandia przechodziła gruntowne zmiany w sposobie konstruowania modelu gospodarki i w zarządzaniu kwestiami społecznymi. Rządy chciały mieć pewność, że ich polityka nie wywoła nadmiernych sprzeciwów głównych grup społecznych. Istotne było również pewne swoiste doświadczenie Irlandczyków z drugiej połowy lat 80., kiedy skumulowało się wiele zjawisk kryzysowych. Doświadczyli oni tego, w jak znacznym stopniu efektywne zarządzanie sprawami publicznymi wymaga konsensusu władzy z różnymi grupami społecznymi. Rząd zrozumiał, że musi stosować przeznaczone dla wszystkich podejście do tworzenia polityk publicznych przez system coraz dalej idących konsultacji i wspólnego budowania wiedzy operacyjnej przydatnej w trakcie tworzenia regulacji dla gospodarki i społeczeństwa.

W tamtym czasie bezrobocie wzrosło do niemal 20 procent, panowała wysoka inflacja. Wielu Irlandczyków traciło wiarę w możliwość uzdrowienia sytuacji w kraju. Trwała emigracja na wielką skalę. W sposób bezpośredni nie pomagało

³¹⁸ Ireland's Five-Part Crisis: An Integrated National Response, March 2009, the National Economic and Social Council, <http://www.nesc.ie>.



nawet członkostwo kraju we Wspólnocie Europejskiej (od 1973 roku). Umacniało się przekonanie, że musi nastąpić przełom w sposobie zarządzania w kraju. Ówczesna partia opozycyjna Fianna Fail rozpoczęła rozmowy z liderami biznesu i związków zawodowych, aby opracować plan wyjścia z kryzysu, który zakładał wsparcie dla budowy gospodarki zorientowanej na eksport, pobudzanej radykalną polityką podatkową i spokojem w stosunkach pracownicy – pracodawcy. Z drugiej strony deliberowano nad skalą, w jakiej można realizować plan pełnego zatrudnienia i konsekwentny wzrost standardów życia. Przystudiowano europejskie modele systemów opartych na partnerstwie społecznym, w tym szczególnie systemy szwedzki, austriacki, szwajcarski i niemiecki, po czym stopniowo zaczęto konstruować własny plan.

Gdy partia Fianna Fail przejmowała władzę, wśród pierwszych jej działań w 1987 roku było podjęcie rozmów ze związkami zawodowymi i z organizacjami pracodawców. Zaczęto opracowywać wspólny plan uzdrowienia kraju dzięki modelowi partnerstwa społecznego³¹⁹. W rezultacie tych debat powstała pierwsza umowa partnerstwa społecznego – „Program narodowego ożywienia”³²⁰. Ówczesnym liderem partii (rządzi ona do dzisiaj, miała tylko dwuletnią przerwę w sprawowaniu władzy w latach 1994–1996) był wtedy charyzmatyczny i pełen energii Charles Haughey.

Pakt został przyjęty jako program ratunkowy na trzy lata. Zakładał działania łączące ograniczenia w płacach i w wydatkach publicznych wraz cięciami podatków i realizacją zobowiązań w sprawie warunków pracy, pomocy socjalnej i specyficznymi działaniami zwalczającymi bezrobocie. Był bardzo trudny do zaakceptowania dla obu stron, ale zwłaszcza dla strony pracowniczej. David Begg, sekretarz generalny Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych, powiedział, że kraj znajdował się w tak żałosnym stanie, że ratunkiem mógł być tylko faustowski układ, zwłaszcza w celu walki z bezrobociem. Jego zdaniem pakt zapewnił biznesowi niemal wszystko to, czego chciał: niższe podatki, niskie składki emerytalne, minimalne regulacje rynku pracy. Chodziło o stworzenie warunków do tego, aby gospodarka mogła odbić się od dna. Po latach oceniał, że warto było wówczas zawrzeć taki układ, bo udało się osiągnąć wiele istotnych celów, jak niski poziom bezrobocia, zaawansowanie technologiczne kraju itp. W 1987 roku związki zgodziły się na ograniczenie wzrostu płac. Nie miał on przekroczyć poziomu 2,5 procent w każdym z lat 1988, 1989 i 1990. Dodatkowy wzrost zaplanowano tylko dla najsłabiej zarabiających, ale pewne korzyści pracownicy mieli czerpać z obniżenia opodatkowania dochodów.

Dla rządu rozwiązania płacowe były wówczas kluczowe, bo stanowiły warunek ustabilizowania gospodarki, a zwłaszcza pozostających w bardzo złym stanie

³¹⁹ Hastings, Tim, Brian Sheehan and Pdraig Yeates, *Saving the Future: How Social Partnership Shaped Ireland's Economic Success*, Dublin 2007; Jacobsen, David, Peadar Kirby, Deiric Ó Broin, *Taming the Tiger – Social Exclusion in a Globalised Ireland*, New Island, Dublin 2006.

³²⁰ Polskie tłumaczenie treści tego paktu: *Pismo Dialogu Społecznego*, 3/2006, s. 67-80.

finansów publicznych. Od poziomu płac zależała wysokość różnych świadczeń publicznych, a tym samym wydatków budżetowych. Rząd chciał także ustabilizować parametry makroekonomiczne, aby przygotować się do procesu wprowadzenia euro. Chodziło również o odzyskanie konkurencyjności w biznesie, aby krajowe przedsiębiorstwa lepiej radziły sobie w rywalizacji na rynkach zagranicznych, a także aby przyciągnąć przedsiębiorstwa zagraniczne do inwestowania w Irlandii. Czytamy w pakcie: „Ograniczenie wzrostu płac (...) będzie znacząco wpływać na efektywną konkurencyjność i doprowadzi do zwiększenia zatrudnienia. Temu zagadnieniu muszą dorównywać: lepszy marketing, zarządzanie i większy rozwój technologiczny”.

Rząd uznał wówczas, że kluczowe są także zmiany w systemie podatkowym, bo w przeszłości został on źle ukształtowany. Wpływy podatkowe pochodziły głównie od indywidualnych podatników, a firmy płaciły niewiele, między innymi z powodu słabej ściągalności zaległości. W pakcie podkreślono głównie problem sprawiedliwości podatkowej. Celem było „zwiększenie sprawiedliwości systemu poprzez radykalną poprawę ściągalności (...) Większa sprawiedliwość w poborze podatków musi zostać osiągnięta”. Uzgodniono możliwość zwiększenia zatrudnienia w urzędach skarbowych. Ponadto zapowiedziano surowe przestrzeganie wymogu posiadania tzw. certyfikatu czystości podatkowej jako warunku zdobycia kontraktu publicznego o wartości przekraczającej 10 tys. funtów.

Pakt z 1987 roku zawiera również część pod nazwą „Większa sprawiedliwość społeczna”, gdzie partnerzy uzgodnili, że rząd utrzyma ogólną wartość świadczeń społecznych, a także rozważy zwiększenie świadczeń dla osób o najniższych wynagrodzeniach. Opisane są też działania w obrębie służby zdrowia, mieszkalnictwa i edukacji. W tej ostatniej dziedzinie pada stwierdzenie, że edukacja jest ważną częścią promocji sprawiedliwości, w tym równych szans w społeczeństwie. Rząd miał zwiększyć dostęp do nauki grupom dotychczas zmarginalizowanym.

Irlandczycy chcieli być krajem otwartym ekonomicznie, bo już wcześniej przezwyciężyli autarkiczne tendencje obecne w okresie po odzyskaniu niepodległości do lat 50. Kosztowało ich to bardzo dużo³²¹. Ale kładąc nacisk na otwartość swojej gospodarki, jednocześnie skupili się na politykach, które tworzyły ramy dla rozwoju lokalnego oraz dla biznesu rodzimego. Pakt podkreślał, że rodzimy sektor produkcyjny „musi zostać wzmocniony tak, aby osiągnął wymiar ponownego ożywienia, jaki uzyskiwały inne mniejsze gospodarki. Proporcjonalnie do tych gospodarek powinniśmy mieć 100 tys. osób więcej zatrudnionych w przemyśle wytwórczym. Słabość tego sektora, częściowo odzwierciedlona w wyjątkowo wysokim poziomie importu, jest czynnikiem powodującym nasze wielkie bezrobocie. Zagraniczne firmy zatrudniające 80 tys. osób wykazują drapieżność w rekrutowaniu pracowników i w skutecznym zarządzaniu zaawansowanymi procesami produkcyjnymi. Rodzimy przemysł wytwórczy musi podobnie wzrastać i się różnicować, musi lepiej wykorzystywać nasze natu-

³²¹ T. Garvin, *Preventing the Future. Why was Ireland so poor for so long*, Dublin 2005, s. 43.



ralne źródła, więcej eksportować i odzyskać udział w rynku krajowym, jeśli mamy zwiększać zatrudnienie³²².

Zawarcie paktu wymagało wielomiesięcznych, zakulisowych i zawiłych negocjacji oraz rozmów. W konsekwencji pracodawcy, rząd i związki zawodowe stworzyli platformę, na której możliwe stało się stopniowe uzdrawianie gospodarki. Rząd Haugheya, pracując wraz z partnerami społecznymi nad pierwszym paktem, stworzył infrastrukturę dialogu, również w zakresie wdrażania uzgodnień zapisanych w pakcie. Partnerzy społeczni zgrupowani zostali w trzech filarach: pracodawcy, związki zawodowe i rolnicy oraz departament premiera. Stworzony został system monitorujący realizację umowy: grupa ministerialno-związkowa spotykała się raz w miesiącu w sprawach płacowych, a Komitet Monitorujący, składający się z partnerów społecznych i rządu, zbierał się co kwartał, aby dokonać oceny i przygotować raport na temat wszechstronnego wdrażania umowy.

Chociaż „Program narodowego ożywienia” (PNR) początkowo postrzegano jako doraźne przedsięwzięcie mające na celu pokonanie kryzysu, to jednak główni partnerzy, w szczególności rząd i związki zawodowe, pragnęli, by stał się on początkiem nowego stylu działania. Uznali, że potrzebny jest nowy, trwały system partnerstwa. Gdy okres, na jaki zawarty został PNR zbliżał się ku końcowi, partnerzy społeczni spotkali się ponownie, aby wypracować kolejną umowę. Był to pakt społeczny o nazwie „Program postępu ekonomicznego i społecznego (1991–1993)”. Umowa, zachowując jako swój trzon ustalenia płacowe i podatkowe, wkraczała w swych uzgodnieniach daleko w politykę społeczną, gospodarczą i w inne obszary. Utrwalony został zatem wzorzec zawierania umów trzyletnich i trwał przez kolejne dwie dekady. Umowy przybierały barwne tytuły, które często dobrze oddawały charakter podstawowych problemów będących ich przedmiotem: „Program konkurencyjności i pracy (1994–1996)”, „Partnerstwo 2000 (1997–2000)”, „Program rozwijania dobrobytu i uczciwości (2000–2002)”, „Zrównoważony postęp (2003–2005)” i „W stronę roku 2016 (2006–2016)”. Ten ostatni zawiera założenia i plany polityki społecznej i innych na okres ponad 10 lat, a elementy płacowe mają być w wyniku negocjacji odnawiane co trzy lata.

Rząd w trakcie kilkudziesięciu lat trwania partnerstwa stale moderował ten proces, nadawał mu nowe treści i wzbogacał listę partnerów. W konsekwencji partnerstwo przestało być realizowane w ramach wąsko rozumianego korporatyzmu, jak to się działo jeszcze w latach 80. Rząd uznał, że skoro partnerstwo udaje się na szczeblu centralnym, to warto spróbować wdrożyć je na szczeblu lokalnym. Drugi pakt o nazwie „Program postępu ekonomiczno-społecznego (1990)” ustanowił wiele pilotażowych czy eksperymentalnych partnerstw lokalnych, które miały się zająć zwalczaniem bezrobocia i społecznego wykluczenia wszędzie tam, gdzie wymagało to szczególnej opieki socjalnej. Stopniowo partnerstw lokalnych przybywało. Obec-

³²² Polskie tłumaczenie treści tego paktu: Pismo Dialogu Społecznego, 3/2006, s. 72.

nie obejmują one obszar, na którym mieszka blisko 3 mln Irlandczyków (na 4,2 mln mieszkańców kraju). Partnerstwa miały swój początek w 1991 roku.³²³ Z inicjatywy rządu powstało wówczas 12 pilotażowych partnerstw³²⁴, których zadaniem było wypracowywanie rozwiązań służących głównie walce z bezrobociem długoterminowym. Finansował je rząd oraz w znacznym stopniu Unia Europejska³²⁵. Eksperyment uznano za udany, co stało się bodźcem do podjęcia decyzji o zainicjowaniu kolejnych partnerstw. Ich liczba szybko wzrosła do 59³²⁶. W 2006 roku działało ich już 71³²⁷.

Rząd zgodził się w pakcie na ramowe formy organizacyjne dla partnerstw (spółki typu non profit) oraz na ich skład (miejscowe władze, przedstawiciele agencji państwowych działających na poziomie lokalnym i sektora obywatelskiego, pracodawcy, związki zawodowe, rolnicy itp.). Za generalną zasadę działania uznano szukanie konsensusu i równowagi w realizacji interesów grupowych. Zaplanowano także powołanie struktury koordynującej funkcjonowanie partnerstw. Kolejny ogólnonarodowy pakt społeczny – „Program na rzecz konkurencyjności i pracy (1994–1996)” – wzmocnił poparcie dla lokalnych działań w walce z bezrobociem. Nowym elementem były programy tworzenia subsydiowanych miejsc pracy. Ponadto rola partnerstw została dodatkowo wzmocniona w „Narodowym planie rozwoju na lata 1994–1999”. Zakładał on rozwinięcie i zintegrowanie lokalnych usług dla bezrobotnych. Szczególną uwagę zwrócono na potrzebę tworzenia planów pomocy dla młodych ludzi porzucających przedwcześnie szkoły i tych, którzy osiągnęły słabe wyniki w nauce oraz dla środowisk słabszych ekonomicznie.

Rząd i partnerzy zgadzali się z tym, że partnerstwa lokalne przynoszą szansę na osiągnięcie lepszej jakości zarządzania na szczeblu lokalnym w kluczowych sprawach gospodarczych i społecznych. Dają także szansę na tworzenie lepszych programów publicznych w skali kraju, ponieważ lokalne organizacje mogą uczestniczyć

³²³ Jeszcze przed tą datą powstały przedsięwzięcia partnerskie w ramach projektów: EU Pilot Programme for Integrated Rural Development (1988-90), pierwsza inicjatywa LEADER dla terenów wiejskich (1989-93), w ramach projektów afiliowanych w Third EU Poverty Programme, oraz w ramach lokalnych projektów rozwojowych wspieranych przez Department of Social, Community and Family Affairs and the Combat Poverty Agency. Zob. *Opportunities, Challenges and Capacities for Choice*, National Economic and Social Council, s. 112, http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/NESC105.pdf.

³²⁴ Ciała partnerskie w Irlandii nie obejmują wyłącznie typowych partnerstw, ale również inne inicjatywy, jak County Enterprise Boards, the Local Employment Service, Community Drugs Teams i Educational Disadvantage Programmes. W 2000 r. ustanowione zostały rady rozwojowe (*development boards*) we wszystkich powiatach (*counties*) i miastach z zadaniem tworzenia strategii rozwojowych w zakresie gospodarki, kultury i spraw społecznych. Zob. *Opportunities, Challenges and Capacities for Choice*, National Economic and Social Council, s. 112, http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/NESC105.pdf.

³²⁵ Jednym ze źródeł był program LEADER przeznaczony na finansowanie przedsięwzięć na terenach wiejskich.

³²⁶ Marion Byrne, *Partnership Approach In Ireland*, s. 2., http://www.forumpartnerships.net/attach/IR_02_CD_Byrne_Partnershipapproach.pdf.

³²⁷ Partnership Dynamics. Key Lessons from Local Partnership in Practice, Pobal, 2006, s. 7.



w ich tworzeniu ³²⁸. Szczegół lokalny ma o tyle duże znaczenie, że właśnie tam widać najwyraźniej wyłanianie się nowych zjawisk społecznych (w tym zagrożeń) i tutaj najlepiej można dopasować programy publiczne do potrzeb konkretnych grup ludzi, na przykład walczących z długoterminowym bezrobociem.

Osiągnięcia partnerstwa lokalnego i centralnego sprawiły, że rząd godził się na zwiększanie zakresu tematów negocjowanych z partnerami społecznymi. Tym samym pakt inicjowany przez rząd wpisywały się coraz bardziej w model neokorporatystycznych porozumień, znanych z innych krajów, na przykład z Holandii. Rząd częściej wpisywał negocjacje w stały proces deliberacji nad politykami publicznymi. Zdawał sobie sprawę z istniejącego trendu, który nakazywał budowanie coraz bardziej inkluzywnych procesów tworzenia polityk publicznych. Jest to wprawdzie proces niezwykle trudny, bo wymaga prowadzenia wielu konsultacji oraz ich harmonizowania, ale ostatecznie okazuje się zazwyczaj korzystny dla ostatecznego kształtu danej polityki publicznej. Intensywny dialog wokół nich owocuje powstawaniem dojrzałych regulacji i aktów prawnych, które wzmacniają gospodarkę i życie społeczne.

Z tego względu ważny jest pakt „W stronę roku 2016”, który rząd zawarł w 2006 roku. Objął on zarówno obszary polityki będące wcześniej przedmiotem umów, jak i te, które zostały pierwszy raz sformułowane w pakcie. Umowa uwzględniła niezwykle szeroki zakres zagadnień kluczowych dla każdego rządu: politykę makroekonomiczną (problematyka płac w sektorze prywatnym i publicznym), strategię narodowej konkurencyjności i politykę rozwoju społeczno-ekonomicznego, rozwój przedsiębiorczości; politykę innowacyjności i produktywności; strategię rozwoju nauki, technologii i innowacyjności; lepsze regulacje; społeczeństwo oparte na wiedzy; infrastruktura i planowanie; partnerstwo publicznoprywatne oraz ramy polityki mieszkaniowej. Przedmiotem negocjacji rząd uczynił problematykę struktury gospodarki sektorowej, w tym rozwój sektora produkcyjnego, sektor rolny i spożywczy, przemysł budowlany, politykę energetyczną, telekomunikację oraz politykę przedsiębiorstw publicznych. Dyskutowano o tworzeniu zrównoważonych wspólnot, o edukacji i szkoleniach oraz o kulturze, sporcie i turystyce, zrównoważonym środowisku i o rozwoju obszarów wiejskich.

Rząd zdecydował się również negocjować w pakcie kluczową koncepcję ramowego planu cyklu życiowego, którą chciał zastosować w obrębie polityki społecznej. Zakłada ona opracowywanie programów publicznych dla grup wyodrębnionych ze względu na cykl życia, czyli dla dzieci, ludzi w wieku produkcyjnym, osób starszych i niepełnosprawnych. Zaplanowano poprawę dostępu dzieci do instytucji opiekuńczych, dlatego uzgodniono, że do 2010 roku powstanie 50 tys. nowych

³²⁸ Zob. *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*, OECD Publications, Paris 1996.

miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi, w tym 10 tys. przedszkolnych. Ponadto rząd uzgodnił metody walki z wagarowaniem i z przedwczesnym kończeniem edukacji wśród młodzieży. Dlatego w państwowych instytucjach edukacyjnych utworzy 100 dodatkowych miejsc pracy dla opiekunów i psychologów. Do końca 2009 roku przybędzie tysiąc dodatkowych domów dla młodzieży. Zatrudnionych zostanie dodatkowo 550 nauczycieli do pomocy w nauce języka. Poprawi się też proporcja uczniów przypadających na jednego nauczyciela.

Rząd uzgodnił także tworzenie programów publicznych dostosowanych do związanej z okresem pracy fazy życia człowieka. Tutaj znaczenie mają projekty edukacyjne, między innymi dla pracowników o niskich kwalifikacjach. Pakt podkreśla wagę wprowadzenia wysokich standardów kwalifikacji zawodowych w sektorze produkcyjnym, który znacznie ucierpiał w wyniku przenoszenia produkcji do krajów o niższych kosztach pracy. Mowa jest także o zwiększaniu uczestnictwa w programie „Nauka przez całe życie”, ze szczególnym naciskiem na doksztalcanie nisko opłacanych oraz nisko wykwalifikowanych pracowników. Rozszerzona ma być także skala takich inicjatyw, jak „Z powrotem do szkoły” czy „Szansa dla każdego”.

Z kolei dla fazy starości programy społeczne zarysowane w pakcie przewidują między innymi, że w roku 2007 najniższa stawka zapomogi zostanie podniesiona do 150 euro. Zaplanowano, że do końca 2007 roku nastąpi wprowadzenie świadczeń socjalnych dla starszych obywateli w wysokości 200 euro na tydzień. Do końca roku 2007 miał być wprowadzony system przyznawania środków na opiekę nad osobami starszymi w kwotach 150 milionów euro na opiekę hospicyjną oraz 150 milionów euro na opiekę domową. Na lata 2006–2007 przeznaczono dwa miliony euro na programy walki ze złym traktowaniem osób starszych.

Rząd uzgodnił także państwową strategię na rzecz osób niepełnosprawnych, ze szczególnym naciskiem na promocję edukacji, szkoleń zawodowych. Poprawiony ma być dostęp do transportu publicznego. Zaplanowano też rozwinięcie sieci punktów konsultacyjnych dla osób niepełnosprawnych. Pakt przewiduje również rozwój opieki zdrowotnej, między innymi do roku 2008 zaplanowano powstanie 300 nowych ośrodków zdrowia, a do 2009 roku – 400, do 2011 roku – 500. Okres oczekiwania na specjalistyczne leczenie w systemie publicznym ma zostać skrócony do maksymalnie trzech miesięcy.

Poza wymienionymi przedsięwzięciami rząd uzgodnił także strategię działania w sektorze publicznym. Było to wyrazem determinacji w usprawnianiu wszystkich elementów życia zbiorowego kraju, które są pod jego kontrolą i jednocześnie wpływają na zwiększenie szans rozwojowych. Rząd uzgodnił rozwiązania w zakresie podwyżek płac w sektorze publicznym. Uzyskał konsensus zakładający, że pracownicy tego sektora otrzymają podwyżki, ale muszą aktywnie uczestniczyć w reformach. Są zobowiązani stosować się do nowych rozwiązań i modernizacji w sektorze oraz współpracować we wdrażaniu nowych przedsięwzięć i technologii. Muszą także



zaakceptować możliwość, że zostaną wprowadzone nowe formy pracy, które istotnie odbiegają od dotychczasowych. Rząd uzyskał zgodę partnerów na ewentualność wystąpienia konieczności zredukowania liczby urzędników, odpowiednio do wydolności budżetu. Uzgodniono, że sektor publiczny może zatrudniać pracowników z zewnątrz (*outsourcing*), ale tylko w wyjątkowych okolicznościach, takich jak szczyt sezonu, opóźnienia w realizacji ważnych zadań itp. Rząd uzgodnił także zasady naboru nowych pracowników do służby cywilnej oraz uzyskał zgodę partnerów na założenie, że w sektorze publicznym potrzebni są nowi ludzie z nowymi i nowoczesnymi kwalifikacjami.

Lider partnerstwa. Rząd jest liderem procesu partnerstwa jako podmiot dysponujący legitymizacją społeczną. Natrafiał jednak na poważne trudności. Negocjując pakiety społeczne, stał wobec ograniczeń wpływających ze złożoności bieżących procesów społecznych i ekonomicznych. Miał olbrzymie trudności z paktem „W kierunku 2016”³²⁹, bo stanął wobec problemu rosnących napięć społecznych wynikających z pojawienia się na wielką skalę zagranicznych pracowników, głównie z nowych krajów członkowskich UE (Irlandia otworzyła swój rynek pracy już w pierwszej fazie po rozszerzeniu). Jeden z konfliktów okazał się wręcz symboliczny i uzmysłowił, przed jakimi problemami staje rząd po rozszerzeniu UE i otworzeniu rynku pracy. Otóż pracodawca w firmie Irish Ferries, aby zaoszczędzić na płacach, chciał zastąpić dotychczasową załogę inną, składającą się z pracowników z nowych krajów unijnych. Konflikt trwał kilka tygodni. Pracownicy strajkowali, odbyły się manifestacje solidarności w wielu miastach. Ostatecznie w grudniu 2005 roku zawarto kompromis. Pracodawca uzyskał pozwolenie na zatrudnianie obcych pracowników, ale pracę zachowali też dotychczas zatrudnieni. Na porozumieniu tym skorzystali też imigranci, ponieważ zagwarantowano im minimalny poziom wynagrodzeń i warunki pracy takie jak dla Irlandczyków.

Rząd mógł podjąć negocjacje nad paktem po zakończeniu sporu. Ale mimo wszystko konflikt wpłynął na jego tematykę. Związki zawodowe podkreślały znaczenie zachowania standardów zatrudnienia w warunkach otwartego rynku pracy. Sporo osiągnęły w tym zakresie. David Begg, sekretarz generalny Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych, powiedział, że w kategoriach standardów pracy zapisy zawarte w pakcie przynoszą najważniejsze zmiany w ostatnich latach. „Na całym świecie dobre warunki pracy i standardy znalazły się w sytuacji zagrożenia albo ulegają erozji. Tutaj, w Irlandii, odwróciliśmy ten trend”.

Rząd, negocjując pakiety, miał zwykle do czynienia ze swoistą ekonomią polityczną, czyli z pewnym układem interesów różnych grup społecznych. W ostatnim

³²⁹ Zob.: A. Zybala, Rzeczpospolita partnerska, CPS „Dialog”, Warszawa 2008 r.

pakcie uzgodniono wzrost płac do 7,5–8,5 procent w ciągu 27 miesięcy od podpisania porozumienia (zostało to zweryfikowane w związku z kryzysem). Ale nim do tego doszło, toczył się etap twardego targowania się i prężenia mięśni. Niektórzy związkowcy uważali, że zaproponowane podwyżki są zbyt skromne, zwłaszcza wobec wysokich zysków w bankowości i hojnych uposażeń menedżerów. Wskazywali również na sporą inflację, która „zjada” podwyżki, na rosnące ceny mieszkań oraz na wysokie koszty kredytów hipotecznych. Z powodu między innymi płac paktu nie zaakceptowali członkowie Unii Nauczycieli Irlandii. Sprzeciwiało mu się 75 procent głosujących (głosowało 4,1 tys. nauczycieli). W Irlandii istnieje zasada, że o przyjęciu paktu decydują w głosowaniu członkowie związków wchodzących w skład Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych³³⁰. Uznali, że w sektorze publicznym podwyżki płac wcale nie są pewne, ponieważ zależą od przebiegu modernizacji tego sektora. Ponadto nie chcieli zgodzić się na zasadę, że w trakcie obowiązywania paktu nie można podejmować akcji protestacyjnych (gdyby do nich doszło, nie zostałyby przeprowadzone podwyżki płac). Związkowców nie zadowolili również zapowiedziany wzrost liczby nauczycieli wspomagających naukę języka angielskiego (głównie na potrzeby nauki imigrantów).

Związkowcy byli wyjątkowo nieufni, bo wcześniej nie konsultowano z nimi ważnej dla nich decyzji o otwarciu rynku pracy dla pracowników z nowych krajów UE. Związki uważały też, że rząd nie opracował metod zapobiegania związanym z tym ewentualnym nadużyciom. Ostatecznie jednak związkowców z SIPTU (ponad 200 tys. członków) przekonały zapisy w pakcie dotyczące walki z nieprzestrzeganiem praw pracowniczych, z wykorzystywaniem pracowników, uregulowaniem nieuzasadnionych zwolnień czy eliminowaniem niskich standardów pracy. Związek podkreślał, że wytargowano w pakcie to, co było możliwe do osiągnięcia w dzisiejszych warunkach. Z kolei przedstawiciele pracodawców i biznesu narzekali, że podwyżki są zbyt hojne. Turlough O’Sullivan, dyrektor generalny Konfederacji Irlandzkiego Biznesu i Pracodawców (*Irish Business and Employers Confederation, IBEC*), ocenił, że propozycje wzrostu płac zawarte w pakcie przewyższają możliwości irlandzkiej gospodarki³³¹. Przestrzegano, że Irlandia może stracić na atrakcyjności jako lokalizacja amerykańskich inwestycji (amerykańskie firmy zatrudniają w Irlandii około 200 tys. osób).

Mimo licznych sprzeczności interesów partnerzy społeczni uzgodnili z rządem wspólne zapisy. Uznali, że w zamian za obopólne kompromisy zyskają warunki do stabilnego rozwoju ekonomicznego, pokój w stosunkach pracy, realne reformy w sektorze publicznym, zwiększoną wydajność i praktyczne działania wspierające sektor produkcyjny.

³³⁰ <http://www.tui.ie/Hot%20Topics/TUI%20News%20July%2006%20new.pdf#search=Towards%202016>.

³³¹ Joanne Richardson, szefowa niezwykle wpływowej Amerykańskiej Izby Handlowej w Irlandii, w wypowiedzi dla dziennika „Sunday Independent” (23.06.06), oświadczyła nawet, że niektóre amerykańskie firmy mogą nie wywiązać się z tych obietnic.



Rząd osiągnął porozumienie ze związkami zawodowymi, ponieważ zgodził się na wiele korzystnych dla pracowników regulacji dotyczących egzekwowania przepisów prawa pracy. Na przykład zaplanowano utworzenie nowego ustawowego ciała regulującego przestrzeganie prawa pracy, które będzie miało możliwości samodzielnego wszczynania dochodzeń i śledztw (*New Office of Director of Employment Rights Compliance – ODERC*). Uzgodniono także potrojenie liczby inspektorów pracy do końca 2007 roku, a także poprawienie współpracy między agencjami zaangażowanymi w kontrolowanie zastosowania prawa w miejscu pracy (*Revenue Commissioners, Departament of Social and Family Affairs*). Wprowadzono wyższe kary dla pracodawców łamiących regulacje. Uzgodnione przepisy pozwolą na płynną współpracę urzędników urzędów podatkowych z Ministerstwem ds. Opieki Społecznej i Rodziny oraz z ODERC. Polegać ma ona na wspólnym dostępie do informacji i przeprowadzaniu akcji śledczych przez połączone grupy ekspertów (*Joint Investigation Units*).

Związki wynegocjowały również zapisy zobowiązujące pracodawców – pod presją bardzo wysokich kar (sięgających nawet ćwierć miliona euro) – do prowadzenia dokumentacji z danymi o czasie pracy, nadgodzinach itp. W wypadku roszczeń pracowników, kierowanych do Apelacyjnego Trybunału Pracy (EAT), pracodawcy będą musieli udowodniać, czy działali zgodnie z prawem. Ponadto Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Pracy zostało prawnie upoważnione do publikacji raportów ze śledztw przeprowadzanych przez inspektoraty pracy wtedy, gdy pojawi się wyjątkowe zainteresowanie publiczne. Pakt zakładał także wzrost kar i grzywnien za łamanie przepisów prawa pracy, poczynając od 5 tys. aż do 250 tys. euro. Możliwe będzie też zasądzenie kary pozbawienia wolności za nieprzestrzeganie prawa pracy. Komisarze prawa, Pracowniczy Trybunał Apelacyjny oraz sądy pracy mogą zasądzić zadośćuczynienie poszkodowanemu pracownikowi do wysokości dwuletnich zarobków. Specjalnie chronieni będą pracownicy, którzy informują władze o niezgodnych z prawem działaniach pracodawcy.

Rząd uzgodnił także w pakcie stworzenie zespołu wykonawczego, którego zadaniem jest badanie sytuacji na rynku pracy, na przykład w zakresie zwolnień pracowniczych oraz zastoju płac. Powstała specjalna procedura, która zniechęca pracodawców do przeprowadzania zwolnień grupowych. W razie niezastosowania się do tej procedury Pracowniczy Trybunał Apelacyjny może zasądzić przywrócenie do pracy lub przyznać zadośćuczynienie w wysokości odpowiadającej dwuletnich zarobków. Sygnatariusze paktu zgodzili się na rozwiązania, które zapobiegają możliwości zwolnienia załogi przez pracodawcę w sytuacjach akcji protestacyjnych pracowników.

Powstała także regulacja, która uniemożliwia firmom łamiącym przepisy pracy wykonywanie zleceń dla sektora publicznego. Zaplanowano utworzenie kodeksu pracy dla ochrony praw osób pracujących w domu. Emigranci będą mogli

ubiegać się o pozwolenia o pracę osobiście i nie będą rozpatrywane ich podania o pracę, za którą by otrzymali stawkę niższą od najniższej krajowej.

5. Zakończenie

W irlandzkich warunkach mechanizmy wsparcia eksperckiego dla partnerów społecznych wydają się w pełni efektywne. Świadczy o tym ustanowienie niezwykle dojrzałego i trwałego procesu zawierania porozumień społecznych na szczeblu centralnym. System wsparcia można uznać za oszczędny, ale w pełni skuteczny. Jego sukces wynika z wprowadzenia przemyślanych instytucji i opisanych wyżej rozwiązań, ale także z przyciągnięcia do dialogu ekspertów z głębokim zaangażowaniem – jak na przykład R. O'Donnella, wieloletniego szefa NESC. Poza tym system ekspercki wytworzył silne przekonanie o dużym znaczeniu wiedzy analitycznej dla pomyślnego partnerstwa społecznego wyrażającego się w zawieraniu okresowych paktów oraz w ogóle dla przeprowadzania reform społecznych i ekonomicznych.

Irlandczycy podejmują najtrudniejsze przedsięwzięcia z zakresu dialogu – wielowymiarowe paktu społeczne – i osiągają sukcesy. Partnerzy społeczni potrafią merytorycznie w nich uczestniczyć i wzbogacać skomplikowany z natury proces budowania polityk publicznych, dzięki tworzeniu znaczących analiz problemów społeczno-ekonomicznych. Partnerzy mają także duży dostęp do wiedzy eksperckiej powstającej w instytucjach dialogu. W trakcie całego procesu dialogu, który stał się swoistą narodową deliberacją, partnerzy społeczni zyskiwali na profesjonalności w działaniu. Związki zawodowe położyły duży nacisk na szkolenia, które wyposażały działaczy w zupełnie nowe umiejętności i prowadziły do stopniowego doskonalenia kwalifikacji zawodowych i pogłębiania wiedzy. Największe związki zawodowe stworzyły programy szkoleniowe dla swoich członków i rozszerzyły możliwości prowadzenia badań. Przedstawiciel związkowy, czasami wojowniczy w najbliższym otoczeniu przedsiębiorstwa, zmieniał swoją postawę, gdy okazało się, że musi zmierzyć się problemami, wobec których stoi cały jego zakład, a nawet gospodarka. Aby mu pomóc, powstała infrastruktura szkoleniowa budowana z myślą o ruchu związkowym. W latach 90. XX wieku przeszła ona proces gwałtownego rozwoju.

Na skutek doświadczeń zdobywanych w procesie partnerstwa społecznego organizacje pracodawców podlegały tym samym przemianom. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku wiele podmiotów tradycyjnie reprezentujących pracodawców połączyło się w Irlandzką Konfederację Biznesu i Pracodawców (IBEC). Sektorowe organizacje pracodawców pełnią nadal swoje role, ale już pod parasolem IBEC. Wśród nich można wymienić Federację Przemysłu Budowlanego, Stowarzyszenie Małych Firm, Federację Irlandzkich Bankierów, ICT Ireland, Farmację Irlandzką itd. Łącznie IBEC zrzesza 7,5 tys. członków, którzy zatrudniają 60 procent pracujących w Irlandii.



Proces racjonalizacji organizacyjnej wśród pracodawców umożliwił im rozwinięcie zaplecze eksperckiego. Dzięki nim pracodawcy potrafią negocjować najbardziej skomplikowane zagadnienia z zakresu polityki społeczno-ekonomicznej.

Partnerzy społeczni angażują się w prace wielu rozmaitych instytucji i komitetów konsultacyjnych mających za zadanie kształtowanie polityki według wytycznych zawartych w umowie partnerstwa społecznego. Działania te dotyczą różnych szczegółowych obszarów, jak opieka nad dziećmi, polityka mieszkaniowa, emerytury, sprawy rynku pracy itp. Instytucje konsultacyjne skupiają partnerów społecznych i urzędników odpowiednich ministerstw. Szczegółowo opracowane programy przygotowane dla każdego z obszarów przewidzianych w umowie są następnie wdrażane pod kontrolą odpowiednich instytucji. Powiązanie z ministerstwami nadaje procesowi fundamentalną dynamikę, z kolei powiązanie z parlamentem – poprzez wspólne komitety z izbami parlamentu – pozwala instytucjom partnerstwa społecznego na prowadzenie debat i uzyskiwanie odpowiedzi w trakcie formułowania polityki.

NIEMCY

Tomasz Grzegorz Grosse

1. Wprowadzenie

Koordynacyjny model stosunków przemysłowych pracowników i pracodawców rozwinął się w Niemczech na przełomie XIX i XX wieku. Po II wojnie światowej politycy chadecji zmierzali do odbudowania instytucji dialogu społecznego. Jednocześnie chcieli maksymalnie uchronić je od wpływu polityki krajowej, aby nie powtarzać złych doświadczeń z lat 30., kiedy władze nazistowskie instrumentalnie traktowały stosunki przemysłowe³³². Dążyli również do wzmocnienia pozycji pracowników w firmach, czego wynikiem było m.in. wprowadzenie ich silnej reprezentacji w radach nadzorczych. Otworzyło to drogę do powstania dualnego systemu reprezentacji świata pracy: (1) przez związki zawodowe w negocjacjach zbiorowych i (2) przez przedstawicieli pracowników wewnątrz przedsiębiorstw.

Podstawą dialogu społecznego w Niemczech jest konstytucja. W artykule 9. gwarantuje ona swobodę stowarzyszania się. Organizacje społeczne pracodawców i związki zawodowe cieszą się autonomią wobec władz, a także mogą współdecydować o sprawach należących do tzw. stosunków przemysłowych, określających warunki pracy oraz relacje między pracodawcą i pracownikami. Konstytucja podkreśla prawo do pełnej niezależności partnerów społecznych od rządu federalnego lub rządów krajowych. Uznaje się je niejednokrotnie za zasadę ograniczającą zakres interwencji władz publicznych w negocjacje związkowców z pracodawcami. Przyjęta w 1949 roku ustawa o negocjacjach zbiorowych wskazuje, że porozumienia związków zawodowych i pracodawców określają większość regulacji dotyczących stosunków pracy. Prawo federalne określa tylko minimalne warunki pracy i pozostawia rządowi możliwość interwencji w razie łamania tego przepisu. Ale od jego wprowadzenia w 1952 roku nie zdarzyło się ani razu, aby rząd interweniował w porozumienia związków z pracodawcami. Jest to wymowny przykład generalnej tendencji do powstrzymywania się władz centralnych od ingerowania w rozstrzygnięcia zapadające w ramach dialogu społecznego. Dlatego w Niemczech dominuje dialog dwustronny.

Próby inicjowania trójstronnych paktów społecznych z udziałem rządu federalnego, co jest właściwe dla wielu krajów zachodnioeuropejskich, nie przy-

³³² Szerzej: G. Jackson (2005): *Employee Representation in the Board Compared: A Fuzzy Sets Analysis of Corporate Governance, Unionism and Political Institutions*, Industrielle Beziehungen, vol. 12, nr 3, s. 252-278.



nosiły rezultatów. Nie powstały także ani na szczeblu centralnym, ani w landach trwałe instytucje trójstronne, które prowadziłyby negocjacje w zakresie stosunków przemysłowych z udziałem poszczególnych rządów. Wyjątkiem są negocjacje dotyczące sektora publicznego, gdzie przedstawiciele władz reprezentują interesy pracodawcy (przykład dialogu dwustronnego w sektorze publicznym).

Kolejne rządy federalne pod wpływem zmian na wspólnym rynku i na rynkach globalnych podejmowały w ostatnich latach rozmaite inicjatywy zmierzające do zawarcia centralnych trójstronnych umów społecznych. Miały one ustanowić pewien konsensus w zakresie dystrybucji korzyści i kosztów wynikających z przyjęcia europejskiej waluty. Chodziło także o porozumienie się w sprawie czynników mogących zwiększyć konkurencyjność niemieckiej produkcji. Chodziło o uelastycznienie warunków pracy, dążenie do poprawy wydajności pracowników, a także o liberalizację stosunków przemysłowych, a więc o zagadnienia jak najbardziej istotne dla partnerów społecznych. W 1996 roku nieudaną próbę podjął rząd Helmuta Kohla, a w latach 1998–2003 rząd Gerharda Schrödera (*Bündnis für Arbeit*). Pod wpływem rozczarowania postawą związków zawodowych koalicja socjaldemokratów i zielonych w latach 2003–2005 jednostronnie realizowała program reform pod hasłem „Agenda 2010”. Miały one obniżyć ciężary finansowe nakładane na pracodawców i pracowników (w celu zwiększenia inwestycji i popytu wewnętrznego) przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków publicznych. Zakładały m.in. ograniczenie składki zdrowotnej (płaconej w połowie przez pracodawców i pracowników) oraz zmniejszenie podatków dochodowych. Proponowały zmniejszenie świadczeń z budżetu federalnego dla bezrobotnych (między innymi obniżenie wielkości pomocy i zmniejszenie czasu świadczenia do 12 miesięcy), powiązanie tej formy wsparcia z pomocą społeczną, a także jej ograniczenie dla osób, których małżonkowie pracują lub mają duże oszczędności. Inną formą oszczędności budżetowych było zmniejszenie świadczeń emerytalnych wypłacanych z budżetu państwa, podwyższenie wieku emerytalnego i utrudnienie przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Chodziło również o uelastycznienie regulacji na rynku pracy i przebudowę urzędów federalnych obsługujących bezrobotnych oraz aktywizujących zatrudnienie (pakiet Hartz – nazwa pochodzi od nazwiska szefa komisji opracowującej zmiany)³³³. Reformy te zakończyły się połowicznym sukcesem, wzbudzając przy tym ostry sprzeciw większości związków zawodowych³³⁴.

³³³ A Quick Guide to 'Agenda 2010', Deutsche Welle, 17.10.2003.

³³⁴ Por. Ch. Trampusch (2007): *Industrial relations as a Source of Social Policy: A Typology of the Institutional Conditions for Industrial Agreements on Social Benefits*, Social Policy & Administration, vol. 41, nr 3, s. 251-270.

2. System wsparcia dla partnerów dialogu

W Niemczech nie ma systemu bezpośredniego wsparcia uczestników dialogu społecznego. Jest to konsekwencja konstytucyjnej ochrony autonomii partnerów³³⁵. Wsparcie mogłoby być traktowane jako forma wywierania presji na partnerów, a więc jako ograniczanie ich pełnej swobody zrzeszania się. Z tego względu znajdujemy niewiele przykładów bezpośredniego wspierania przez władze publiczne organizacji społecznych, w tym uczestników dialogu, w celu zwiększania ich potencjału i możliwości udziału we współkształtowaniu programów i polityk publicznych.

Podstawową formą pomocy jest zwolnienie z podatku dochodowego (*Werbungskosten*) składek członkowskich płaconych związkom zawodowym³³⁶. Pozostałe formy należy traktować jedynie jako pośrednie wsparcie ze strony władz. Wiążą się one najczęściej z powierzaniem partnerom dialogu wykonywania niektórych zadań publicznych, które uzupełniają lub częściowo wyręczają działania administracji publicznej. Z tego tytułu organizacje mogą otrzymywać fundusze publiczne lub zwolnienia podatkowe. Mogą je również wspierać rozwiązania regulacyjne, które prowadzą do wzmocnienia ich organizacji. Jednocześnie widać i takie posunięcia władz publicznych, które osłabiają dotychczasowe możliwości działania partnerów społecznych i zmniejszają znaczenie systemu negocjacji zbiorowych.

Organizacje partnerów społecznych finansują swoją działalność, w tym ekspercką, przede wszystkim ze składek członkowskich, a w mniejszym stopniu również z dochodów z działalności komercyjnej (na przykład publikacje, szkolenia, czy inne usługi dla członków). W konsekwencji największe związki zawodowe i organizacje przedsiębiorstw mają duże fundusze i dobrą kadre, a więc środki do skutecznego prowadzenia dialogu społecznego. Poza własnym zapleczem partnerzy społeczni korzystają z pracy instytutów naukowo-badawczych. Pracodawcy z organizacji BDA (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*) w ramach własnej struktury utrzymują fundację o charakterze instytutu Walter-Raymond-Stiftung. Specjalizuje się ona w badaniach makroekonomicznych i współpracuje z ośrodkami akademickimi. Oprócz tego stale współdziała z Institut der deutschen Wirtschaft Köln, czołowym prywatnym instytutem badań ekonomicznych w Niemczech. Korzysta również m.in. z sieci instytucji łączących biznes z instytucjami szkolnymi i akademickimi, które tworzą różne formy współpracy firm i instytucji naukowych oraz oświatowych (*Bundesarbeitsgemeinschaft Schule Wirtschaft*). Własna działalność ekspercka BDA ogniskuje się wokół polityki finansowej i danych makroekonomicznych, analiz sytuacji ekonomicznej kraju, analiz sektorowych oraz polityki dochodowej i społecznej.

³³⁵ Wywiad przeprowadzony z dr M. Höpner'em z Instytutu Studiów Społecznych Maksa Planka w Kolonii.

³³⁶ Wywiad przeprowadzony z dr M. Höpner'em z Instytutu Studiów Społecznych Maksa Planka w Kolonii.



Organizowane są stałe interdyscyplinarne kolokwia, na których dyskutuje się najważniejsze zagadnienia programowe.

Centrale związkowe prowadzą też własne prace analityczne, badania statystyczne, ekonomiczne i prawnicze oraz współpracują z instytutami społeczno-ekonomicznymi. W zakresie analiz programowych dużą rolę odgrywa Konfederacja Niemieckich Związków Zawodowych (DGB) – łącząca osiem central związkowych. Aktywne w tym zakresie są również centrale członkowskie w konfederacji, bo uczestniczą w niezwykle wymagającym procesie uzgadniania układów zbiorowych pracy. Związki mają fundację Hans-Böckler. Wykonuje ona wiele badań. Ma pięć departamentów badawczych, które zajmują się polityką strukturalną, systemem współdecydowania w stosunkach pracy (*co-determination*), problematyką pracy, państwa opiekuńczego oraz dokumentacją badawczą. Ponadto fundacja ma również Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych (WSI), który analizuje układy zbiorowe pracy, oraz Instytut Polityki Makroekonomicznej. Fundacja wydaje setki publikacji, w tym bieżące analizy zmian strukturalnych na rynku pracy i innowacyjności, zagadnień związanych z przyszłością państwa opiekuńczego, globalizacją itp. Organizuje każdego roku setki seminariów i konferencji, na których prezentowane są prace badawcze. Fundacja jest także drugim co do wielkości funduszem stypendialnym w Niemczech. Około dwóm tysiącom osób rocznie udziela stypendiów. Korzystają z nich także osoby związane ze środowiskiem związkowym. Pracuje z nimi ponad 300 wykładowców.

Dla związków zawodowych szczególnie ważne są analizy wprowadzanych zmian systemowych w Niemczech i UE, zwłaszcza w dziedzinie prawa. Dlatego na przykład centrala DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) powołała własną kancelarię prawną (DGB Rechtsschutz GmbH), która dokonuje takich analiz, a ponadto służy obsługą prawną wszystkim związkowcom (ma ponad sto biur terenowych i dodatkowo ponad 50 punktów kontaktowych dla związkowców). Oprócz tego związek powołał specjalne struktury odpowiedzialne za szkolenia związkowców, co wymaga stałej współpracy z ośrodkami akademickimi i przedstawicielami instytucji badawczych.

Pieniądze na działalność konfederacji uzyskują głównie ze składek od stowarzyszonych z nimi organizacji, a sektorowe lub regionalne bezpośrednio od pracowników lub od zrzeszonych firm. Przykładowo związek Ver.di otrzymuje co miesiąc od każdego ze swoich ponad 2 mln członków 1 proc. ich wynagrodzenia (pewne zniżki przysługują emerytom, studentom i bezrobotnym, choć każdy członek powinien wpłacić nie mniej niż 2,5 euro miesięcznie). Około 50 procent składek pochłania bieżąca działalność (w tym koszty osobowe działaczy, utrzymywanie biur regionalnych i lokalnych), około 13,5 procent zasila konto Niemieckiej Konfederacji Związków Zawodowych (DGB) oraz organizacji międzynarodowych, z którymi jest ona stowarzyszona. Około 3 procent zasila fundusz strajkowy, 2 procent trafia na fundusze celowe finansujące innowacyjne projekty i 2 procent służy finansowaniu ośrodków szkoleniowych.

Niektóre organizacje partnerów społecznych uczestniczą w zarządzaniu pracowniczymi funduszami emerytalnymi (tzw. II filar) i otrzymują za to zapłatę. Pracownicze systemy emerytalne zostały wprowadzone w 2001 roku. Obejmują ponad połowę wszystkich pracowników³³⁷. Są powoływane w wyniku układów zbiorowych i finansowane wspólnie przez pracodawców i pracowników³³⁸. Na przykład w przemyśle chemicznym powołano dwa duże fundusze (w 2003 roku), które obejmują około 400 firm i ponad 200 tys. pracowników. W przemyśle metalowym fundusz (2006 rok), obejmuje 9 tys. przedsiębiorstw i około 160 tys. pracowników. Układ zbiorowy określa zakres finansowania funduszu przez pracowników i pracodawców. Zawarcie układu o powołaniu funduszu jest warunkiem otrzymania stosunkowo niewielkiego wsparcia od państwa³³⁹. Obejmuje ono głównie ulgi podatkowe dla wpłacających składki do funduszy emerytalnych.

Partnerzy społeczni mogą również powoływać fundusze dla pracowników odchodzących na wcześniejsze emerytury. Od 2003 roku zawarto 854 umowy zbiorowe w tej sprawie, które obejmują ponad 16 mln ludzi. Państwo dofinansowuje bezpośrednio te fundusze, a także oferuje zwolnienia podatkowe dla organizacji i osób prywatnych płacących składki emerytalne. Innym przykładem są fundusze przeznaczone na urlopy macierzyńskie. Uzupełniają one w niewielkim stopniu działania państwa w tej mierze, gdyż inicjatywy powoływania takich funduszy przez partnerów społecznych są stosunkowo nieliczne. Nie są one dofinansowywane przez państwo³⁴⁰. Na podstawie umów zbiorowych możliwe jest powołanie także innych funduszy, na przykład oszczędnościowych lub ubezpieczeniowych dla pracowników, pozwalających na zwiększanie udziałów pracowniczych w firmie itp. Około 95 procent pracowników w zachodniej części Niemiec jest objętych takimi programami, które mogą korzystać z ulg podatkowych (dla osób fizycznych i prawnych)³⁴¹. A zatem partnerzy społeczni współadministrują znaczną częścią systemu polityki społecznej. Jest to dla nich także znaczne źródło dochodu oraz wiedzy eksperckiej.

Organizacje realizują również zadania zlecone i finansowane przez administrację publiczną. Jest to dla nich pośrednia forma wsparcia publicznego. Przykładem są programy szkoleń zawodowych prowadzonych niejednokrotnie wspólnie przez partnerów społecznych. Pieniądze na te szkolenia w części pochodzą ze składek organizacji społecznych, a w części od władz federalnych, krajowych lub

³³⁷ Por. *Occupational pensions and industrial relations*, EIRO, 2004, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>, 05-05-2009.

³³⁸ Por. Ch. Trampusch (2007): *Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment*, *Journal of Social Policy*, vol. 36, nr 2, s. 197-215.

³³⁹ Wywiad przeprowadzony z dr Britta Rehder z Instytutu Studiów Społecznych Maksa Plancka w Kolonii.

³⁴⁰ Por. *Family-related leave and industrial relations*, EIRO, 2004, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>, 05-05-2009.

³⁴¹ *Germany: Collective Bargaining*.



z funduszy unijnych. Warto zauważyć, że drugi pakiet inwestycji antykrzysowych przyjętych na początku 2009 roku przez Bundestag obejmuje między innymi działania szkoleniowe³⁴². Ponadto niektóre stowarzyszenia przedsiębiorców wykonują dość istotne prace certyfikujące lub statystyczne, za które mogą otrzymać dofinansowanie od państwa lub ulgi podatkowe.

Partnerzy społeczni współzarządzają także świadczeniami dla bezrobotnych, finansowanymi z budżetu państwa i obsługiwanymi przez administrację państwową (Federalną Agencję Zatrudnienia i jej 180 lokalnych oddziałów). Największe organizacje związków zawodowych i organizacje pracodawców delegują przedstawicieli do rad nadzorczych na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym. W ostatnim czasie rząd zmniejsza znaczenie partnerów społecznych w omawianym obszarze polityki społecznej (zwłaszcza na poziomie lokalnym)³⁴³.

Organizacje społeczne dysponują zazwyczaj dużym majątkiem (nieruchomości, fundusze inwestycyjne, emerytalne, oszczędnościowe itp.). Największe z nich mają silnie rozbudowane struktury organizacyjne (na szczeblu centralnym i regionalnym), w tym m.in. własne ośrodki szkoleniowe i konferencyjne, przedstawicielstwa zagraniczne itp. Zatrudniają wielu etatowych pracowników i mają stałych (płatnych) współpracowników. Korzystają z porad wyspecjalizowanych prawników, ekspertów ekonomicznych, pracowników naukowych itp.

W przypadku organizacji pracodawców za formę ich wsparcia można uznać istnienie obowiązku zrzeszania się niektórych przedsiębiorstw w izbach rzemiosła bądź handlu. Pełnią one przy tym istotne zadania publiczne: gromadzą dane statystyczne, wystawiają certyfikaty na działalności zrzeszonych przedsiębiorstw, prowadzą obowiązkowe szkolenia, monitoring funkcjonowania firm (między innymi w zakresie przestrzegania jakości produkcji lub standardów ekologicznych). Działania te wiążą się z dotacjami publicznymi lub z ulgami podatkowymi. Ponadto organizacje te uczestniczą w rządowych programach szkoleniowych lub w innych programach pomocowych dla przedsiębiorców. Najczęściej odpowiadają za wdrożenie działań przygotowanych i finansowanych przez władze państwowe lub krajowe. Udział w takich programach deklarują wszystkie większe stowarzyszenia biznesu: Konfederacja Niemieckich Pracodawców (BDA), Federacja Przemysłu Niemieckiego (BDI), Niemiecka Rada Przemysłu i Handlu (DIHK) oraz Centralne Stowarzyszenie Niemieckiego Rzemiosła (ZDH). Warto również dodać, że władze landów mają dość duży wpływ na funkcjonowanie regionalnych izb rzemiosła i handlu. Zmniejsza to wprawdzie autonomię tych instytucji, ale gwarantuje szeroki zakres pomocy publicznej.

³⁴² Stark für den nächsten Aufschwung, 14.01.2009, <http://www.bundesregierung.de>, 6.03.2009.

³⁴³ Szerzej: *Social partners and social security systems*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2007, s. 16, 24.

Partnerzy społeczni i inne organizacje korzystają ze wsparcia funduszy Unii Europejskiej. W latach 2007–2013 wschodnie landy korzystają między innymi z Europejskiego Funduszu Społecznego, który w części finansuje wzmacnianie potencjału organizacji uczestniczących w dialogu społecznym. Jest to uzasadnione słabszym poziomem rozwoju tych instytucji we wschodniej części Niemiec. Ta forma pomocy obejmuje między innymi działania szkoleniowe, informacyjne i publikacyjne, zwiększające udział organizacji partnerskich w dialogu na szczeblu europejskim itp. Inne działania upowszechniają wiedzę i wspierają udział w Europejskich Radach Zakładowych. Ponadto organizacje społeczne są włączone w zarządzanie programami pomocowymi UE, między innymi na etapie programowania i monitoringu, a niekiedy również w ich wdrażanie, np. projektów szkoleniowych³⁴⁴.

3. Partnerzy dialogu

Podobnie jak w większości innych krajów europejskich³⁴⁵ w Niemczech systematycznie spada poziom uzwiązkowienia, mierzony liczbą członków stowarzyszeń pracowniczych w stosunku do ogółu zatrudnionych. W 2000 roku wynosił on około 25 procent, a w 2005 roku tylko 21,5 procent. W latach 80. poziom ten wynosił około 40 procent³⁴⁶. Największy spadek nastąpił w latach 90., co wiązało się ze zjednoczeniem Niemiec (na wschodzie notuje się mniejszy poziom członkostwa w organizacjach społecznych, a w omawianym okresie nastąpił silny proces deindustrializacji). Według danych Komisji Europejskiej w 2004 roku³⁴⁷ całkowita liczba związkowców wynosiła około 8,5 mln osób, co stanowiło 12 procent populacji. Związki są silniejsze w tradycyjnych gałęziach przemysłowych, aniżeli mniej w usługach. W dużych zakładach, cieszą się większą popularnością wśród pracowników fizycznych niż wśród umysłowych. Związkowcami są znacznie częściej osoby powyżej 30. roku życia i głównie mężczyźni. Dość duży odsetek związkowców (powyżej 30 procent) stanowią emeryci i bezrobotni. W Niemczech notujemy zaskakująco niski poziom członkostwa w związkach zawodowych, zwłaszcza w porównaniu z innymi państwami o podobnie rozwiniętym i równie długo istniejącym koordynacyjnym modelu stosunków przemysłowych. Zmniejszająca się siła związków zawodowych to jeden z najważniejszych czynników osłabiających znaczenie instytucji dialogu społecznego. Jednocześnie poziom członkostwa pracodawców w stowarzyszeniach biznesu jest znacząco wyższy i wyniósł w 2006 roku ponad 60 procent³⁴⁸. Ponadto

³⁴⁴ *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 151-157.

³⁴⁵ Por. C. Schnabel, J. Wagner (2007): *Union density and determinants of union membership in 18 EU countries: evidence from micro data, 2002/03*, *Industrial Relations Journal*, vol. 38, nr 1, s. 5-32.

³⁴⁶ M. Fuchs (2004), s. 16.

³⁴⁷ *Industrial Relations in Europe 2006*, s. 24.

³⁴⁸ Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 74-75.



stowarzyszeń tych nie dotyka zjawisko zmniejszania się liczby członków, charakterystyczne dla związków zawodowych.

Kolejnym zjawiskiem jest tendencja do fuzji stowarzyszeń oraz wchodzenie w aliance w ramach organizacji parasolowych na szczeblu centralnym, które grupują stowarzyszenia branżowe lub regionalne i lokalne. W Niemczech największą organizacją parasolową pracowników jest Niemiecka Konfederacja Związków Zawodowych (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, DGB). Zrzesza ona osiem mniejszych związków. W 2006 roku liczyła w sumie około 6,7 mln osób³⁴⁹. Wśród największych organizacji z nią stowarzyszonych jest IG Metall (sektor metalowy, samochodowy i inżynieryjny), którego korzenie sięgają końca XIX wieku. Należy do niej także powstały w 2001 roku z połączenia pięciu innych organizacji związek Ver.di (sektor publiczny, usługi, handel, poczta, bankowość, ubezpieczenia i media). Oba liczą po około 2,3 mln osób. Poza strukturami Niemieckiej Konfederacji Związków Zawodowych pozostają trzy większe organizacje: Niemieckie Stowarzyszenie Służby Cywilnej (około 1,2 mln członków, skupiające 45 związków regionalnych i reprezentujące różne segmenty spraw publicznych), Niemieckie Stowarzyszenie „Białych Kołnierzyków” (około 400 tys.) i Chrześcijańskie Związki Zawodowe (*Christlicher Gewerkschaftsbund*, CGB, około 290 tys. członków)³⁵⁰. Warto zauważyć, że jedynymi związkami zwiększającymi w ostatnim okresie liczbę członków są te, które działają w sektorze publicznym.

Związki zawodowe mają przede wszystkim charakter branżowy. W ogromnej większości deklarują apolityczność, choć CGB dość blisko współpracuje z chadecją (CDU), a DGB do niedawna z socjaldemokratami (SPD). Jedną z przyczyn oficjalnego zerwania bliskich relacji DGB z politykami socjaldemokratycznymi były próby reform inicjowanych przez to ugrupowanie w latach 2003–2005 (tak zwana Agenda 2010). Związkowcy odbierali je jako zbyt mocno liberalizujące rynek pracy i nie uzyskały ich akceptacji.

Także zrzeszenia pracodawców organizują się głównie według struktur sektorowych, choć w niektórych branżach istniejące stowarzyszenia reprezentują przede wszystkim małe i średnie firmy. W niektórych mniejsi pracodawcy niejednokrotnie narzekają, że stanowisko organizacji jest kształtowane pod wpływem najsilniejszych (dużych) przedsiębiorstw. Być może z tego względu małe firmy mniej chętnie stają się członkami organizacji pracodawców. Z uwagi na te problemy państwo wprowadziło obowiązek ustawowy zrzeszania się niektórych przedsiębiorstw w izbach rzemiosła bądź handlu³⁵¹. Jest to forma systemowego wsparcia dla tych organizacji ze strony państwa, co wynika także z realizowania przez nie dość istotnych zadań publicznych, np. związanych z gromadzeniem danych statystycznych lub certyfikowaniem działalności zrzeszonych przedsiębiorstw. Ponadto

³⁴⁹ *Key Data Germany 2006*, s. 3.

³⁵⁰ M. Fuchs (2004), s. 62.

³⁵¹ J. Grote, A. Lang (2004): *The Representation of Small and Medium-Sized Enterprises in Germany*, maszynopis referatu konferencyjnego, Chicago, USA.

wspomniany obowiązek stowarzyszania podwyższa statystyki w zakresie członkostwa w organizacjach pracodawców (w stosunku do związków zawodowych, do których przynależność jest całkowicie dobrowolna).

Działa kilkadziesiąt ogólnokrajowych stowarzyszeń biznesu oraz ponad tysiąc organizacji regionalnych i lokalnych³⁵². Istnieje także podział na ogólnokrajowe organizacje parasolowe i pozostałe stowarzyszenia, najczęściej sektorowe (centralne, regionalne, lokalne). Z organizacji parasolowych pracodawców największe znaczenie ma Konfederacja Niemieckich Pracodawców (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA). Zrzesza ona 54 organizacje sektorowe i 14 regionalne, które z kolei skupiają blisko tysiąc organizacji regionalnych i lokalnych. Według danych podawanych przez BDA obejmuje ona w sumie około 2 mln przedsiębiorców (blisko 75 procent) i 20 mln pracowników (80 procent siły roboczej w Niemczech). Inni badacze wskazują³⁵³, że skupia nie więcej niż 40-43 procent niemieckich przedsiębiorstw. BDA nie uczestniczy bezpośrednio w układach zbiorowych, choć koordynuje współpracę swoich organizacji członkowskich ze związkami zawodowymi. Przedstawia także różne sugestie swoim członkom w zakresie prowadzenia dialogu społecznego. Reprezentuje niemieckie firmy w rozmowach z rządem federalnym, na forum parlamentarnym, w organizacjach międzynarodowych i w ramach europejskiego dialogu społecznego³⁵⁴. Inną ważną organizacją jest Federacja Przemysłu Niemieckiego (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI). Zrzesza ona 34 organizacje sektorowe. Specjalizuje się w reprezentowaniu interesów swoich członków przed władzami landów, a także w promowaniu działalności handlowej.

Kolejną organizacją parasolową jest Niemiecka Rada Przemysłu i Handlu (*Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, DIHK). Zrzesza 81 organizacji biznesu, najczęściej branżowe izby przemysłowe lub handlowe, do których przynależność jest obowiązkowa. Reprezentuje około 3 mln przedsiębiorców z wielkich koncernów, jak również małe firmy. Koncentruje się na reprezentowaniu przedsiębiorstw przed władzami centralnymi oraz za granicą (ma między innymi 120 biur zagranicznych). Na stałe współpracuje z około siedmioma tysiącami ekspertów (ekonomistami, prawnikami itp.) oraz z 250 tys. przedstawicieli organizacji stowarzyszonych³⁵⁵. Kolejną ważną organizacją pracodawców to Centralne Stowarzyszenie Niemieckiego Rzemiosła (*The Zentralverband des Deutschen Handwerks*, ZDH). Ta konfederacja zrzesza 55 izb rzemiosła, do których przynależność jest obowiązkowa, z całego kraju.

³⁵² M. Fuchs (2004), s. 21.

³⁵³ W. Schroeder (1997): *Loyalty and Exit – Austritte aus regionalen Arbeitgeberverbänden* w: U.v. Alemann, B. Wessels (red.): *Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld*, Berlin: edition sigma; s. 225-251.

³⁵⁴ Por. T.G. Grosse (2007): *Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej*, w: R. Towalski (red.): *Dialog Społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 53-74.

³⁵⁵ J. Grote, A. Lang (2004).



Ponadto skupia lokalne gildie rzemiosła, które powstają na zasadach dobrowolnych. Ich liczba systematycznie spada, ale dalej działa ponad 6 tys. takich instytucji. ZDH reprezentuje około 850 tys. firm, głównie małych i średnich (zatrudniają w sumie ponad 5 mln pracowników).

Spada liczebność niemieckich związków zawodowych. Na przykład Niemiecka Konfederacja Związków Zawodowych (DGB) od 1991 roku straciła ponad 40 procent członków³⁵⁶. Dlatego związki, ale również organizacje przedsiębiorców, coraz częściej starają się poszerzyć zakres usług i grono członków. Na przykład związki podejmują akcje rekrutacyjne na wyższych uczelniach i oferują członkostwo studentom (jak również zwolnienia lub ulgi w składkach). Angażują się w projekty szkoleniowe i edukacyjne dla swoich członków. Oferują porady prawne, projekty ubezpieczeniowe, w tym w zakresie emerytalnym lub na wypadek utraty zatrudnienia. Ważnym obszarem ich działalności jest reprezentowanie interesów członków nie tylko w dialogu dwustronnym lub przed władzami publicznymi, ale również na forum organizacji międzynarodowych. Także organizacje pracodawców starają się zwiększyć liczbę członków, między innymi przez oferowanie nowego typu usług (związanych ze szkoleniami, reprezentowaniem interesów handlowych w kraju i zagranicą itp.). Niektóre organizacje proponują członkostwo bez konieczności uczestniczenia w układach zbiorowych ze związkami zawodowymi³⁵⁷.

Ważnym obszarem stosunków przemysłowych w Niemczech jest sektor publiczny. Wszyscy jego pracownicy mogą się zrzeszać, choć nie wszyscy mają prawo do strajków i do negocjowania układów zbiorowych. Z prawa tego są wyłączeni urzędnicy służby cywilnej (mniej niż 50 procent wszystkich zatrudnionych w sektorze). Negocjacje są najczęściej prowadzone na szczeblu centralnym.

W stosunku do przedsiębiorstw będących własnością władz publicznych negocjacje odbywają się głównie na szczeblu regionalnym lub bezpośrednio w firmach. Dla pracowników najważniejszymi organizacjami są: Niemiecka Konfederacja Związków Zawodowych (DGB), związek Ver.di oraz Niemieckie Stowarzyszenie Służby Cywilnej. Ze strony pracodawców administrację federalną reprezentuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, administrację landów – Stowarzyszenie Dla Negocjacji Zbiorowych Niemieckich Landów, a administrację i firmy lokalne – Stowarzyszenie Pracodawców Samorządu Lokalnego³⁵⁸.

Partnerzy w dialogu dwustronnym. Tak, jak widzieliśmy wyżej, trójstronne paktory nie udawały się w Niemczech, ale zakorzeniły się inne formy partycypacji partnerów społecznych w ważnych przedsięwzięciach publicznych. Partnerzy społeczni uczestniczą w różnych instytucjach konsultacyjnych monitorujących lub nadzorujących prace instytucji publicznych na wszystkich szczeblach władz pu-

³⁵⁶ Por. *Germany: Collective Bargaining*.

³⁵⁷ M. Fuchs (2004), s. 23.

³⁵⁸ G. Casale, J. Tenkorang (2008): *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper no. 17, International Labour Office, Geneva.

blicznych. Prowadzą również systematyczne konsultacje z rządem federalnym i z władzami krajowymi w zakresie projektów legislacyjnych mających odniesienie do stosunków przemysłowych, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej.

Dominuje dialog społeczny wyrażający się w dwustronnych negocjacjach zbiorowych. Prowadzone są one najczęściej w ramach pojedynczego sektora przemysłowego i w landach. Bardzo rzadko podejmowane są negocjacje międzysektorowe lub na szczeblu federalnym. Wśród partnerów społecznych dominują federacje pracownicze lub pracodawców, które działają na szczeblu centralnym, ale negocjacje prowadzą ich członkowskie struktury branżowe albo regionalne związki zawodowe (lub stowarzyszenia biznesu). Federacje koncentrują się głównie na koordynacji negocjacji w regionach (mają najczęściej przedstawicielstwa w poszczególnych landach) i pomagają zdecydować, które ze stowarzyszonych z nimi organizacji uczestniczą w poszczególnych negocjacjach³⁵⁹. Zgodnie z prawem porozumienie zawiera pojedynczy związek zawodowy (który także może reprezentować inne) ze stowarzyszeniem pracodawców lub związek z pojedynczymi władzami przedsiębiorstwa. Ten sam pracodawca nie może realizować układów zbiorowych podpisanych z dwiema różnymi organizacjami związkowymi.

Układ zbiorowy obowiązuje wszystkich członków związku podpisującego porozumienie (w praktyce wszystkich pracowników poszczególnych firm, także niezrzeszonych) i wszystkie firmy reprezentowane przez daną organizację. Porozumienie może również obejmować innych pracowników (na przykład pochodzących z innych związków zawodowych), o ile takie rozwiązania zostaną wpisane do układu zbiorowego. Może być również rozciągnięte – pod pewnymi warunkami – na inne nieobjęte układem zbiorowym przedsiębiorstwa z danej branży lub z regionu. Taka praktyka prowadzi jednak do osłabienia organizacji społecznych, gdyż umożliwia – zwłaszcza pracownikom – korzystanie z ochrony związków bez ponoszenia opłat związkowych.

Porozumienia na szczeblu regionalnym coraz częściej mają elastyczne klauzule zezwalające na negocjowanie szczegółowych rozwiązań w poszczególnych przedsiębiorstwach. Istnieją przepisy prawne umożliwiające porozumienia na poziomie pojedynczego przedsiębiorstwa lub korporacji (mającej na przykład kilka zakładów) bez odniesienia do układów sektorowych. Warto zauważyć, że w ostatnich latach ta tendencja się nasila. Według danych z 2007 roku na około 69,6 tys. porozumień dwustronnych zawartych w Niemczech blisko połowę stanowiły umowy na poziomie firm (dokładnie 32596)³⁶⁰. Około 25 procent tych porozumień podejmowano bez odniesienia do układów zbiorowych zawieranych na wyższym poziomie. Ponadto władze państwowe wprowadzają regulacje obniżające standar-

³⁵⁹ Por. M. Fuchs (2004): *National Report: Germany: The evolving structure of Collective Bargaining In Europe 1990-2004*, University of Florence, Florence, s. 7.

³⁶⁰ Por. *Germany: Industrial relations developments in Europe 2007* (EIROOnline) 2007, <http://www.eurofound.europa.eu>, 24.04.2009, s. 1.



dy zabezpieczeń pracowniczych lub uelastyczniające zasady funkcjonowania rynku pracy. Uważają je za sposób poprawy konkurencyjności gospodarczej na wspólnym rynku i w warunkach zaostrzającej się rywalizacji na rynkach globalnych.

Coraz więcej firm wycofuje się z uczestniczenia w porozumieniach sektorowych. Wiąże się to z tym, że rezygnują z członkostwa w stowarzyszeniach pracodawców. W razie potrzeby podejmują indywidualne rokowania ze związkowcami w zakładach pracy. Praktyka taka jest powszechniejsza we wschodnich landach. W odpowiedzi coraz częściej stowarzyszenia przedsiębiorców zezwalają firmom na członkostwo, które nie wiąże się z obowiązkiem uczestniczenia w umowach zbiorowych ze związkami zawodowymi. Według szacunków z 2006 roku około 40 procent firm (najczęściej małych i średnich) nie objęły żadne układy zbiorowe³⁶¹. Dalej jednak około 80 procent wszystkich pracowników obejmują jakieś formy porozumień zbiorowych pracowników z przedsiębiorcami. Możliwość uszczegóławiania układów zbiorowych na poziomie lokalnym oraz coraz częstsze odstępstwa firm od wchodzenia w układy zbiorowe podpisywane przez stowarzyszenia biznesu przyczyniają się do osłabienia dialogu społecznego. Badania prowadzone przez Komisję Europejską³⁶² wskazują na to, że im słabsze związki zawodowe, tym bardziej prawdopodobne jest zmniejszenie się liczby pracowników i przedsiębiorstw objętych układami zbiorowymi. Z kolei inne badania³⁶³ pokazują, że bardziej prawdopodobne jest zamknięcie przedsiębiorstwa (na przykład w celu jego przeniesienia poza Niemcy), jeśli nie ma silnej reprezentacji związków zawodowych, a jego pracowników nie obejmują układy zbiorowe.

Podstawowym kierunkiem ewolucji niemieckich instytucji dialogu społecznego jest ich stopniowa decentralizacja oraz różnicowanie układów zbiorowych na szczeblu lokalnym. Przejawia się ona w delegowaniu coraz większej liczby porozumień ze szczebla sektorowego na poziom firm. W literaturze przedmiotu wyszczególnia się proces *decentralizacji zorganizowanej*³⁶⁴ oraz *niezorganizowanej*. Pierwsza przebiega według wyraźnie nakreślonych ram regulacyjnych, co przejawia się w tym, że część ogólnych ustaleń jest przyjmowana na wyższym szczeblu negocjacji społecznych, a kwestie szczegółowe przekazuje się do instytucji dialogu na niższym szczeblu (na przykład w zakładach pracy). Dlatego też ważną cechą tej decentralizacji jest zwiększenie jej elastyczności. Oznacza to na przykład pozosta-

³⁶¹ Por. *Key Data Germany 2006*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.bmas.bund.de>, s. 3.

³⁶² Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, European Commission, Brussels 2008, s. 78.

³⁶³ Por. J.T. Addison, L. Bellmann, A. Kölling (2004): *Works Councils and Plant Closing in Germany*, British Journal of Industrial Relations, vol. 42, nr 1, s. 125-148.

³⁶⁴ Por. F. Traxler (1995): *Farewell to Labour Market Associations? Organised versus Disorganised Decentralization as a Map for Industrial Relations*, w: C. Crouch, F. Traxler (red.): *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, Aldershot. Szerzej na ten temat: F. Traxler, S. Blaschke, B. Kittel (2001): *National Industrial Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*, Oxford University Press, Oxford – New York.

wianie otwartych spraw szczegółowych (*opening clauses*) lub umożliwianie odstępstw od zawartego porozumienia z uwagi na trudną sytuację zakładu pracy (*hardship clauses*)³⁶⁵. W praktyce pociąga to za sobą odchodzenie od ujednoliconego podejścia w skali kraju (lub branży) w kierunku określania minimalnych standardów lub warunków brzegowych dla późniejszych uzgodnień. Odmiernym procesem jest *decentralizacja niezorganizowana*. Polega ona na spontanicznym przejściu na najniższy poziom negocjacji (czyli do przedsiębiorstw) bez odpowiedniego ukierunkowania tego procesu przez zawierane między partnerami społecznymi porozumienia wyższego rzędu.

W Niemczech dominują procesy *decentralizacji zorganizowanej*. Na przykład w 2005 roku zakres otwartych spraw pozostawionych do uszczegółowienia w firmach obejmował około 29 procent wszystkich zawartych porozumień³⁶⁶. Zdarzają się jednak coraz częściej praktyki wskazujące na łamanie w poszczególnych przedsiębiorstwach porozumień zawieranych w układach zbiorowych na wyższym szczeblu³⁶⁷. Trwający przynajmniej od 20 lat proces decentralizacji dialogu społecznego jest inspirowany przez przedsiębiorców, zwłaszcza przez duże korporacje. Wiąże się to z przekonaniem, że niższy poziom negocjacji jest korzystniejszy dla pracodawców. Ważnym argumentem na rzecz decentralizacji porozumień w Niemczech było przyłączenie wschodnich landów, w których słabo rozwinęły się instytucje dialogu społecznego i gdzie panowała niska kultura współdziałania pracodawców z pracownikami³⁶⁸. W połączeniu z gorszą koniunkturą gospodarczą wpłynęło to na sytuację w całym kraju. Wymuszało z jednej strony decentralizację, a z drugiej sprzyjało przyjmowaniu bardziej korzystnych rozwiązań z punktu widzenia właścicieli przedsiębiorstw³⁶⁹. Właśnie dlatego poszerzenie Unii na wschód kojarzy się związkowcom w Europie Zachodniej z obniżaniem standardów pracowniczych i dumpingiem socjalnym. Warto również zaznaczyć, że zdaniem ekspertów³⁷⁰ dominujące znaczenie w systemie zdecentralizowanego dialogu społecznego uzyskują negocjacje w firmach, a porozumienia sektorowe w coraz większym stopniu jedynie się do nich dostosowują.

Zakres obowiązywania układów zbiorowych systematycznie maleje i jest różny w poszczególnych landach. Według danych z 2005 roku około 67 procent pracowników zostało objętych tymi porozumieniami na zachodzie Niemiec, a jedynie 59 procent na wschodzie³⁷¹. Co interesujące, we wschodnich landach zawarto

³⁶⁵ P. Marginson, K. Sisson (2002); W. Streeck (2001).

³⁶⁶ Por. *Germany: Collective Bargaining* (2005).

³⁶⁷ M. Fuchs (2004), s. 30.

³⁶⁸ Por. G. Menz (2005): *Old Bottles – New Wine: The New Dynamics of Industrial Relations*, „German Politics”, vol. 14, nr 2, s. 196-207.

³⁶⁹ P. Marginson, K. Sisson, J. Arrowsmith (2003).

³⁷⁰ Wywiad przeprowadzony z dr M. Höpner'em z Instytutu Studiów Społecznych Makska Planka w Kolonii.

³⁷¹ Por. *Germany: Collective Bargaining* (2005).



więcej układów na poziomie firm niż w negocjacjach sektorowych (11 proc. w porównaniu do 8 proc. na Zachodzie). Przykład ten pokazuje, że dialog społeczny w postkomunistycznej części Niemiec jest znacznie słabiej zinstytucjonalizowany, a ponadto występuje tam presja przedsiębiorców (najczęściej zachodnioniemieckich) na podejmowanie negocjacji bezpośrednio w firmach, a nie na poziomie sektorowym. W ten sposób praktyki wschodnioniemieckie przyczyniają się do obniżania standardów dialogu społecznego w całych Niemczech i powodują jego decentralizację.

W ostatnich latach nastąpiła w Niemczech stopniowa liberalizacja stosunków przemysłowych, w tym wprowadzono bardziej elastyczne reguły prawa pracy, czasu i warunków zatrudnienia³⁷². Dokonało się to dzięki zmianie instytucji dialogu społecznego, zwłaszcza dzięki ich decentralizacji i zwiększeniu znaczenia rad zakładowych kosztem roli związków zawodowych. W środowisku politologów nie ma zgodnej oceny tych przemian. Jedni uważają, że opisywane zmiany służą stopniowej dekompozycji systemu dialogu społecznego i modelu koordynacyjnego w gospodarce³⁷³. Inni sądzą, że jest to jedynie niezbędna korekta systemu, gwarantująca lepsze dostosowanie się do warunków integracji europejskiej i globalizacji³⁷⁴. Ważnym elementem tej korekty staje się uzupełnienie systemu narodowego o wymiar instytucji europejskiego dialogu społecznego³⁷⁵.

Oprócz branżowego dialogu społecznego istnieje także dialog na poziomie zakładów pracy z udziałem rad zakładowych. W Niemczech występuje dualny system reprezentacji pracowniczej. Zgodnie z prawem jedynie związki mogą prowadzić negocjacje zbiorowe na temat kwestii płacowych (minimalna pensja jest ustalana najczęściej w ramach dialogu dwustronnego), czasu pracy (liczby godzin miesięcznie) i innych zasadniczych zagadnień w zakresie stosunków przemysłowych (między innymi sposobu traktowania pracowników na niepełnym etacie, szkoleń, programów socjalnych przedsiębiorstw itp.).

Rady zakładowe pełnią głównie funkcje informacyjne, mogą składać petycje do właściciela (lub zarządu firmy), a w niektórych sprawach zarządzania firmą mają prawo weta. Dotyczy to zwłaszcza kwestii socjalnych w przedsiębiorstwie, godzin pracy, urlopów, sposobu wypłacania pensji, szkoleń, decyzji kadrowych (przyjęć

³⁷² W. Streeck (2001); G. Menz (2005).

³⁷³ P. W. Schmitter, W. Streeck (1992): *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, w: W. Streeck (red.): *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, Sage, London. W odniesieniu do Niemiec: A. Hassel, W. Streeck (2004): *The Crumbling Pillars of Social Partnership*, w: H. Kitschelt, W. Streeck (red.): *Germany: Beyond the Stable State*, Frank Cass, London, s. 101-124; A. Hassel (1999): *The Erosion of the German System of Industrial Relations*, „British Journal of Industrial Relations”, vol. 37, nr 3, s. 484-505; M. Fuchs (2004), s. 53.

³⁷⁴ A. Hamerijck, M. Ferrera (2000): *Welfare reform in the shadow of EMU*, w: A. Martin, G. Ross, *Euros and Europeans*; M. Ferrera, A. Hamerijck, M. Rhodes (red.): *The Future of Social Europe*, Celta editora, Oeiras.

³⁷⁵ A. Reberioux (2002).

nowych pracowników, zwolnień) itp. W niektórych sprawach ich kompetencje pokrywają się z uprawnieniami dialogu społecznego realizowanego ze związkami zawodowymi na szczeblu sektorowym. Ponadto to właśnie rady zakładowe uszczegóławiają układy zbiorowe na poziomie lokalnym (jeśli pozostawiona jest taka możliwość). Niektórzy specjaliści³⁷⁶ wskazują na to, że rady nie tylko coraz częściej uszczegóławiają porozumienia sektorowe, ale także zawierają uzgodnienia, które stoją w jawnej sprzeczności z układami zbiorowymi wynegocjowanymi przez związki zawodowe. Choć rady zwykle uzupełniają system negocjacji zbiorowych prowadzonych przez związki, to w niektórych sytuacjach stanowią pewną konkurencję instytucjonalną i mogą nawet osłabiać pozycję związków³⁷⁷. Ponadto prawo dotyczące funkcjonowania rad zakładowych stwarza większe – niż w przypadku układów zbiorowych – możliwości interwencji federalnego ministerstwa pracy, na przykład w sytuacji arbitrażu w sporach o ustanowienie planów socjalnych dla zwalnianych pracowników lub w związku z rozwiązaniem zakładu pracy³⁷⁸.

W 2001 roku zwiększyły się uprawnienia rad zakładowych, między innymi wprowadzono obowiązek powołania rady we wszystkich przedsiębiorstwach zatrudniających przynajmniej pięć osób (liczba członków rad zwiększa się wraz ze wzrostem pracowników w firmie). Sprzyjało to podejrzeniom, że wspomniane instytucje mogą osłabiać rolę związków zawodowych i znaczenie dialogu społecznego ze związkami. Faktycznie jednak tylko około 13 procent firm ma rady zakładowe, które występują głównie w dużych przedsiębiorstwach³⁷⁹. Inicjatywa powołania rady należy wyłącznie do odpowiednio dużej grupy pracowników. Obejmują one 47 procent pracowników w zachodnich i 38 procent we wschodnich Niemczech³⁸⁰. Jednocześnie notowany jest znaczący udział związkowców w pracach istniejących rad zakładowych. Około 73 procent członków wszystkich rad pochodziło z największej w Niemczech organizacji związkowej (DGB).

Według badań³⁸¹ wzrasta liczba przedsiębiorstw, które nie mają ani rad zakładowych, ani nie są objęte układami zbiorowymi ze związkami zawodowymi. Inną tendencją jest słabość związków zawodowych, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach, co przyczynia się do tego, że rady pracownicze są silnie podporządkowane interesom zarządu. Także raport Komisji Europejskiej uznaje³⁸², że strukturalną przyczyną słabnącego dialogu społecznego w Niemczech jest to, że w radach zakładowych mogą zasiadać również pracownicy nie zrzeszeni w związk-

³⁷⁶ M. Fuchs (2004), s. 30.

³⁷⁷ R. Gumbrell-McCormick, R. Hyman (2004): *Embedded collectivism? Workplace representation in France and Germany*, *Industrial Relations Journal*, vol. 37, nr 5, s. 473-491.

³⁷⁸ M. Fuchs (2004), s. 42-43.

³⁷⁹ Por. *Key Data Germany 2006*, s. 3.

³⁸⁰ Por. *Germany: Collective Bargaining*, National Industrial Relations 2005, www.worker-participation.eu, 15.04.2009.

³⁸¹ R. Gumbrell-McCormick, R. Hyman (2004), s. 477-481.

³⁸² *Industrial Relations in Europe 2006*, European Commission, Brussels 2006, s. 73.



kach zawodowych. Prowadzi to w niektórych zakładach do osłabienia pozycji reprezentacji pracowników.

Według prawa niemieckiego w większych zakładach powinny powstać inne ciała reprezentujące pracowników: rada ekonomiczna, zajmująca się kwestiami finansowymi firmy, rada zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, rady młodzieży i osób niepełnosprawnych, a także struktury reprezentujące menedżerów. Wszystkie te instytucje funkcjonują na koszt pracodawcy, który musi również zapewnić możliwości wykonywania obowiązków przez członków rad zakładowych (w ramach godzin pracy finansowanych przez przedsiębiorcę). Ponadto przedstawiciele pracowników zasiadają w radach nadzorczych przedsiębiorstw (jedna trzecia składu rady w firmach zatrudniających od 500 do 2 tys. pracowników oraz połowa składu rady w przedsiębiorstwach mających ponad 2 tys. pracowników). Według niemieckiego prawa rady nadzorcze zatrudniają i mogą zwolnić członków zarządu, nadzorują jego prace i uczestniczą w głównych decyzjach strategicznych oraz finansowych firmy.

4. Organizacja i rola instytucji publicznych w mechanizmach dialogu

W Niemczech nie powołano specjalnych instytucji publicznych dla prowadzenia dialogu tak, jak to ma miejsce w wielu innych krajach. Jest to wyrazem specyfiki, ale także warunków, w jakich toczy się partnerstwo społeczne. Nie oznacza to jednak zupełnej słabości dialogu. Jego najsilniejszą stroną jest dialog dwustronny toczący się między związkami zawodowymi a pracodawcami, którego efektem są liczne układy zbiorowe pracy o dużym zasięgu. Natomiast znaczną rolę instytucjonalną pełni rząd, który w ostatnich latach wpływał na formy i treść dialogu społecznego. Wynikało to głównie z realizowania polityki liberalizacji wspólnego rynku i wprowadzenia euro³⁸³. Przed Niemcami, jak przed innymi społeczeństwami Zachodu, stało wyzwanie dostosowania się do nowych realiów. Rząd szukał odpowiedzi na pytanie o źródła poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Władzom wydawało się, że głównym instrumentem dostosowania strukturalnego, czyli poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw, jest uelastycznienie regulacji na rynku pracy i zwiększenie wydajności pracy. Podstawowym instrumentem tego dostosowania stało się oddziaływanie na podmioty dialogu społecznego³⁸⁴. Dlatego

³⁸³ Por. N.A. Siegel (2005): *EMU and German welfare capitalism*, w: A. Martin G. Ross, G. (red.): *Euros and Europeans*, Cambridge University Press, Cambridge. Szerzej: T.G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. 7.

³⁸⁴ R. Boyer (2000): *The Unanticipated Fallout of European Monetary Union: The Political and Institutional Deficits of the Euro*, w: C. Crouch (red.): *After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of the European Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford; J.E. Dølvik (2005): *Industrial Relations in EMU: are renationalization and Europeanization two sides of the same coin?*, w: A. Martin G. Ross (red.): *Euros and Europeans*, Cambridge University Press, Cambridge; M. Fuchs (2004), s. 44.

w ostatnim czasie przedmiotem negocjacji było najczęściej zwiększenie czasu pracy lub zmniejszenie uposażeń pracowniczych w zamian za stabilizację zatrudnienia i poprawę wydajności pracy³⁸⁵.

Organizacje dialogu społecznego działały w klimacie sprzyjającym liberalizacji gospodarczej i ograniczania możliwości negocjacyjnych związków zawodowych. Atmosferze sprzyjało stosunkowo wysokie bezrobocie (zwłaszcza we wschodnich landach), a także widmo przeniesienia produkcji za granicę. Także nowo powstające firmy rzadziej uczestniczą w dialogu społecznym. Przykładem mogą być trudności rozwoju związków zawodowych w firmach branży informatyczno-telekomunikacyjnej³⁸⁶. Badania pokazują³⁸⁷, że zmniejszający się zakres obowiązywania układów zbiorowych wiąże się między innymi z inwestycjami zagranicznymi lokowanymi w Niemczech, które cechuje dążenie do pomniejszenia znaczenia tradycyjnych stosunków przemysłowych. Co interesujące, niemieccy inwestorzy reprezentujący międzynarodowe korporacje mają bardziej negocjacyjne podejście do relacji z pracownikami i w większym stopniu akceptują potrzebę porozumienia w ramach dialogu społecznego³⁸⁸. W przeciwieństwie do nich zagraniczni inwestorzy (także wywodzący się z krajów o silnie rozwiniętych prawach pracowniczych) niechętnie przyjmują ustępstwa wobec pracowników i kiedy dochodzi do sporów z załogą, gotowi są nawet odstąpić od inwestycji w Niemczech.

Rząd promował przekonanie o konieczności ograniczania wydatków budżetowych, co pośrednio wiązało się z wymogami funkcjonowania w strefie euro. Jest to szerszy proces wycofywania się wielu krajów europejskich z programów opieki społecznej i socjalnej, prywatyzowania lub wprowadzaniu mechanizmów rynkowych do usług społecznych, m.in. związanych z obsługą systemów emerytalnych i programów przeciwdziałających bezrobociu³⁸⁹. Również władze niemieckie podjęły działania mające ograniczyć wydatki budżetowe na opiekę społeczną. Jednak obok mechanizmów związanych z ich urynkowaniem wykorzystują także parterów społecznych i instytucje dialogu społecznego. Wiąże się to z przekazaniem organizacjom społecznym części uprawnień w zakresie decydowania o programach socjalnych oraz zarządzania nimi lub nadzorowania administracji publicznej. Co jest

³⁸⁵ J.E. Dølvik (2005); W. Streeck (2001): *The Transformation of Corporate Organization in Europe: An Overview*, MPIfG Working Paper 01/8, December.

³⁸⁶ Por. P. Marginson, K. Sisson, J. Arrowsmith (2003): *Between Decentralization and Europeanization: Sectoral Bargaining in Four Countries and Two Sectors*, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 9, nr 2, s. 163-187.

³⁸⁷ Por. C. Schnabel, S. Zagelmeyer, S. Kohaut (2006): *Collective Bargaining Structure and its Determinants: An Empirical Analysis with British and German Establishment Data*, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 12, nr 2, s. 165-188.

³⁸⁸ K. Williams, M. Geppert (2006): *The German model of employee relations on trial: negotiated and unilaterally imposed change in multi-national companies*, *Industrial Relations Journal*, vol. 37, nr 1, s. 48-63.

³⁸⁹ Por. Pierson, P. (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.



najważniejsze – pracownicy i pracodawcy ponoszą ciężar współfinansowania omawianych programów, a to przynosi wymierne oszczędności dla budżetu państwa. Zmiany te są również w pewnym sensie korzystne dla organizacji uczestniczących w dialogu, ponieważ przekazywane są im zadania zarządzania niektórymi usługami społecznymi, co wzmacnia ich prestiż i pozwala rozwijać dodatkowe usługi dla członków organizacji. W niektórych wypadkach umożliwia również korzystanie z dotacji publicznych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że bez aktywności rządu i wprowadzenia odpowiednich zmian prawnych niemożliwe byłoby przekazanie omawianych usług publicznych partnerom społecznym³⁹⁰. Większość tych działań negocjują organizacje pracodawców i pracowników, co pośrednio wzmacnia instytucje dialogu społecznego.

Jak zostało to już wyżej wspomniane, treść dialogu kształtują w znacznym stopniu konsekwencje wynikające z poszerzenia Unii Europejskiej o kraje, w których siła robocza jest tańsza i gdzie obowiązują znacznie niższe standardy ochrony praw pracowniczych, a organizacje związkowe oraz instytucje dialogu społecznego nie są silne³⁹¹. Wpływa to na osłabienie strony pracowniczej, której znaczenie dodatkowo zmniejsza spadająca liczba członków związków zawodowych oraz coraz częstszy zanik solidarności poszczególnych reprezentacji pracowników, wywołany zaostrażającą się konkurencją o miejsca pracy³⁹². W tym samym czasie organizacje przedsiębiorców zdają się współpracować coraz ściślej. W Niemczech poziom stowarzyszenia pracodawców w porównaniu ze związkami zawodowymi jest ponad dwa razy większy³⁹³. Przewagę pracodawcom daje również struktura korporacyjna, bo zarząd główny funkcjonujący w skali europejskiej ma naturalną przewagę nad krajowymi organizacjami związkowymi lub działającymi jedynie w pojedynczym zakładzie pracy³⁹⁴.

Wiele inicjatyw rządu zwiększało elastyczność regulacji na rynku pracy lub osłabiało wpływ partnerów dialogu społecznego na rozwiązania w zakresie stosunków pracy. Na przykład w ostatnich latach coraz częściej rząd poszerzał na całe

³⁹⁰ Por. Ch. Trampusch (2006): *Industrial relations and welfare states: the different Dynamics of retrenchment in Germany and the Netherlands*, Journal of European Social Policy, vol. 16, nr 2, s. 121-133.

³⁹¹ Por. J. Pakaslahti, P. Pochet (2003): *The Social Dimension of the Changing European Union*, OSE, Brussels. Z punktu widzenia zachodnioeuropejskiego ruchu związkowego podstawowym zagrożeniem jest niski poziom płac i ochrony praw pracowniczych w krajach Europy Środkowej. Związkowcy obawiają się, że może to skutkować dumpingiem socjalnym i masowym przenoszeniem miejsc pracy do nowych krajów członkowskich. Por. *ETUC adopts resolution on coordination of collective bargaining*, EIROnline, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2005, <http://www.eiro.eurofound.ie>.

³⁹² J.E. Dølvik (2005); D. Checchi, C. Lucifora (2002): *Unions and labour market institutions in Europe*, Economic Policy, vol. 17, nr 35, s. 362-408.

³⁹³ Omawiany wskaźnik przedstawia liczbę członków danej organizacji odpowiednio w stosunku do sumy wszystkich firm lub zatrudnionych pracowników. Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 74-75.

³⁹⁴ P. Marginson, K. Sisson (2002): *European Integration and Industrial Relations: a Case of Convergence and Divergence?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 4, s. 671-692.

branże obowiązywanie określonych umów zbiorowych dotyczących płacy minimalnej. W 2007 roku Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych zdecydowało, że układ zbiorowy w zakresie płacy minimalnej, ustanowiony dla sektorów związanych z elektrykami (pracujący poza siedzibą firmy, głównie na budowach), zostanie rozciągnięty na sześć branż gospodarczych powiązanych z budownictwem³⁹⁵. Praktyka taka stanowi wyłom w dotychczasowych zasadach organizowania stosunków przemysłowych, w ramach których ustalanie wysokości płacy pracowników było wyłączną domeną dialogu dwustronnego. Rozciągnięcie płacy minimalnej ustalonej w ramach jednego układu zbiorowego na inne sektory powoduje, że pozostałe porozumienia zawarte w tej sprawie (na przykład przez inne organizacje społeczne lub w innych regionach) są unieważnione lub nie mogą być zawarte.

Faktycznie podważa to konstytucyjną autonomię partnerów społecznych (*Tarifautonomie*). Należy zaznaczyć, że jest to przykład jednej z wielu podejmowanych w ostatnim czasie inicjatyw, które stopniowo osłabiają uprawnienia dialogu społecznego w Niemczech. Co ciekawe, pretekstem do wprowadzenia omawianej ustawy było prawo europejskie (dyrektywa o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług³⁹⁶). Innym przykładem może być ustawa o pracy tymczasowej z 2003 roku, która była inspirowana propozycją Komisji Europejskiej w zakresie dyrektywy określającej warunki pracy pracowników tymczasowych³⁹⁷. Choć intencje Komisji zmierzały do zrównania praw pracowniczych między odmiennymi kategoriami zatrudnienia – prawo niemieckie wprowadziło wiele wyjątków, które zwiększały możliwości elastycznego zatrudnienia³⁹⁸. Według niektórych opinii³⁹⁹ także wzmocnienie kompetencji rad zakładowych (z 2001 roku) prowadzi do osłabienia pozycji związków zawodowych, przynajmniej w niektórych przedsiębiorstwach.

Wydaje się, że władze publiczne w znacznie większym stopniu wspierają przedsiębiorców niż interesy pracowników. Przykładem jest między innymi polityka przemysłowa, która ma na celu zmiany strukturalne w przedsiębiorstwach, w tym obejmujące wprowadzanie nowych technologii i wspierająca działalność eksportową⁴⁰⁰. Innym przykładem jest polityka wsparcia dla małych i średnich przedsię-

³⁹⁵ Por. *Germany: Industrial relations developments in Europe 2007*, s. 3; *Minimum wage for mail delivery workers* (EIROnline), 2007, *Minimum wages extended to workers in six sectors under Posted Workers Act* (EIROnline), 2007, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro>, 5.05.2009.

³⁹⁶ *Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*, Official Journal L 018, 21/01/1997 P. 0001 – 0006.

³⁹⁷ *Amended proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on working conditions for temporary workers*, Commission of the European Communities, COM (2002) 701 final, Brussels, 28.11.2002.

³⁹⁸ M. Fuchs (2004), s. 14.

³⁹⁹ Por. R. Gumbrell-McCormick, R. Hyman (2004).

⁴⁰⁰ Por. *Renaissance der Industrie und die Rolle der Industriepolitik. Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes und Standortpolitik der Bundesregierung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bonn – Berlin 2008.



biorstw (MiSP). Przewiduje ona między innymi ułatwienia dla nowo powstających firm, w tym zwolnienia podatkowe lub z obowiązkowych opłat członkowskich w izbach przemysłu, rzemiosła lub handlu. Prowadzone są liczne programy wspierające inwestycje, w tym wdrażające innowacje oraz ułatwiające działalność eksportową dla MiSP. W 2004 roku wprowadzono również regulacje liberalizujące prawo pracy w tych przedsiębiorstwach⁴⁰¹.

5. Zakończenie

U naszych zachodnich sąsiadów istnieje długoletnia tradycja silnie rozwiniętych instytucji i organizacji społecznych, które dysponują pokaźnym majątkiem i doświadczonymi kadrami. Specyfika tego modelu opiera się na dialogu dwustronnym związków zawodowych z pracodawcami, a także na konstytucyjnej autonomii partnerów społecznych wobec władz publicznych. W Polsce mamy znacznie słabiej rozwinięty system dialogu społecznego, zwłaszcza na poziomie sektorowym i regionalnym. Istnieją zasadniczo mniejsze doświadczenia historyczne i pod każdym względem słabsze organizacje społeczne. Znacznie większa jest za to rola negocjacji na szczeblu centralnym, zwłaszcza w instytucjach trójstronnych. Istnieje również silniejsze upolitycznienie partnerów społecznych, choć nie pociąga to za sobą większego wsparcia publicznego dla rozwoju możliwości organizacyjnych lub finansowych tych organizacji. Tymczasem w Polsce wsparcie publiczne dla dialogu społecznego i organizacji społecznych wydaje się znacznie bardziej pożądane niż w Niemczech.

System niemieckich stosunków przemysłowych stopniowo się liberalizuje, a instytucje dialogu dwustronnego słabną. Są to – jak się wydaje – wspólne tendencje występujące w Niemczech i w Polsce. Zmniejsza się również znaczenie związków zawodowych zarówno ze względu na spadające wskaźniki uzwiązkowienia, jak również z powodu systemowych rozwiązań wprowadzanych przez państwo lub Unię Europejską, które prowadzą do osłabienia tradycyjnej roli organizacji pracowniczych. Z punktu widzenia Polski zasadnicze znaczenie ma jednak to, że w systemie niemieckim silnie zaznaczona jest autonomia organizacji społecznych. Powstrzymuje ona władze publiczne od nadmiernego interwencjonizmu w stosunki przemysłowe, jak również od wspierania organizacji społecznych. Mimo to doświadczenia niemieckie mogą być dla nas pouczające, a niektóre powinny być wykorzystane dla wzmocnienia polskiego systemu dialogu społecznego. Wśród nich warto wymienić trzy najważniejsze.

Po pierwsze, niezwykle ciekawy jest przykład powierzenia partnerom społecznym niektórych usług publicznych związanych z zabezpieczeniem społecznym

⁴⁰¹ J. Grote, A. Lang (2004).

lub socjalnym. Polega on przede wszystkim na ograniczaniu wydatków budżetowych władz publicznych i przerzucaniu części kosztów funkcjonowania tych programów na członków organizacji społecznych. Stanowi on również konkurencyjne rozwiązanie w stosunku do prywatyzacji lub komercjalizacji tego typu usług społecznych. Jednocześnie włączenie partnerów społecznych w reformowanie programów emerytalnych lub innych instrumentów polityki społecznej wzmocnia organizacje społeczne, które uczestniczą w istotnych z punktu widzenia swoich członków działaniach publicznych. Państwo przekazuje część swoich uprawnień w zakresie programowania lub zarządzania omawianymi politykami, a także część pieniędzy na ich prowadzenie. Może również wprowadzać zachęty podatkowe zwiększające atrakcyjność omawianych działań dla pracowników i przedsiębiorców.

Innym przykładem mogą być programy szkoleniowe zwiększające kwalifikacje pracowników lub przeciwdziałające bezrobociu. W Niemczech nie ma specjalnych zachęt publicznych dla organizacji społecznych prowadzących takie działania. Niemniej jest to obecnie jeden z najważniejszych obszarów współdziałania pracodawców ze związkami zawodowymi, który staje się istotnym instrumentem poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw niemieckich i utrzymania zatrudnienia. W przypadku Polski potrzebne byłyby jednak działania państwa, na przykład ulgi podatkowe, które wsparłyby rozwój takiej współpracy pracowników z przedsiębiorcami.

Po drugie, na uwagę zasługuje obowiązek członkostwa w izbach rzemiosła i handlu, co jest silnym systemowym wsparciem dla tych instytucji. Dzięki temu mogą one prowadzić aktywne działania pomagające niemieckim firmom, zwłaszcza szkolenia, promowanie najlepszych praktyk, pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów biznesowych i stymulowanie eksportu. Ponadto administracja powierza tym organizacjom wiele istotnych zadań związanych ze zbieraniem informacji statystycznych, dbałością o zachowanie standardów jakościowych i ekologicznych, w tym certyfikowanie działalności produkcyjnej i usługowej. Wspomniane organizacje korzystają przy tym z różnych form pomocy publicznej na realizowanie powierzonych zadań.

Po trzecie, ważnym mechanizmem wsparcia rządowego jest silnie rozwinięta polityka przemysłowa, technologiczna oraz wspomagająca małe i średnie przedsiębiorstwa. Są to działania jedynie pośrednio wzmocniające partnerów społecznych, przede wszystkim stowarzyszenia biznesu. Jednak na uwagę zasługuje to, że wiele programów realizujących wyżej wymienione polityki państwa jest realizowanych w ścisłej współpracy z organizacjami społecznymi.



WĘGRY

Piotr Lewandowski, Horacy Dębowski

1. Wprowadzenie

W okresie transformacji od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej Węgry doświadczyły wielu zawirowań politycznych. Ważne, choć trudne społecznie, reformy, jak na przykład wprowadzenie częściowej odpłatności za studia wyższe, były w tym kraju kolejno wprowadzane, cofane i znów wprowadzane – zależnie od sytuacji politycznej. Wydaje się, że takie wydarzenia w pewnym stopniu świadczą o poważnej dysfunkcji debaty publicznej – dialogu społecznego i obywatelskiego. W ostatnich latach Węgry cechuje najniższa w krajach Unii Europejskiej aktywność zawodowa i niskie zatrudnienie. Stopniowo pogarszała się sytuacja finansów publicznych, a kryzys lat 2008–2009 uczynił ją bardzo złą.

W sferze dialogu Węgry od początku transformacji charakteryzowały się wielością podmiotów w dialogu społecznym i aktywnością partnerów. Choć model dialogu rozwinął się na podstawie struktur odziedziczonych po systemie socjalistycznym, pojawiły się w nim nowe elementy, jak instytucje rad pracowniczych i organizacje reprezentujące nowo powstające przedsiębiorstwa. Od początku lat 90. wiele instytucji oferowało platformę dialogu, a rząd wspierał je finansowo i sam angażował się w dialog. Jednocześnie na Węgrzech uzwiązkowienie spadło do poziomu typowego obecnie dla krajów Europy Środkowej. Obserwuje się rozdrobnienie podmiotów dialogu. Został on też w znacznym stopniu upolityczniony, a brak jasnych kryteriów reprezentatywności na szczeblu krajowym utrudnia merytoryczną i konstruktywną debatę o polityce społeczno-gospodarczej.

2. System wsparcia dla partnerów dialogu

Partnerzy społeczni w węgierskim modelu dialogu społecznego mają dostęp do szerokich mechanizmów wsparcia. Wynika to przede wszystkim z aktywnej polityki rządu, który w ostatnich dwóch dekadach stworzył sieć instytucji dialogu, oraz przekazuje im z budżetu centralnego znaczne środki finansowe.

Instytucjami tymi są na przykład Krajowa Rada Pojednania Interesów czy Branżowe Komisje Dialogu Społecznego. Pełnią one funkcje organów dialogu, w których odbywają się spotkania stron, a także zapewniają wsparcie merytoryczne i organizacyjne swoim członkom. Organizacje związków zawodowych i pracodawców otrzymują pieniądze przede wszystkim z Funduszu Pracy i z Europejskiego Funduszu Społecznego. Z pierwszego w 2008 roku dostały prawie 1,7 mld forin-

tów⁴⁰² (ok. 27 mln zł⁴⁰³). Coraz większe znaczenie mają także fundusze europejskie przekazywane w ramach Węgierskiego Krajowego Planu Rozwoju (*Hungarian National Development Plan*). Dwa programy operacyjne w ramach planu rozwoju oferują partnerom społecznym łącznie do wykorzystania 1,3 mld forintów (ok. 21 mln zł⁴⁰⁴), między innymi na podniesienie kwalifikacji ludzi i na rozwinięcie struktur organizacyjnych, oraz miliard forintów (ok. 16 mln zł⁴⁰⁵) na rozwinięcie sieci ośrodków prawnego wsparcia dla organizacji pracodawców oraz związków zawodowych⁴⁰⁶. Opisane powyżej źródła wspierają wyłącznie uczestniczące w obradach Krajowej Rady Pojednania Interesów centralne organizacje partnerów społecznych. Każda strona (zrzeszenia związków zawodowych i pracodawców) otrzymuje połowę dostępnych środków.

Mniejsze, lecz możliwe, wsparcie aktywności związków zawodowych wynika z przepisów o przysługującym działaczom związkowym w danym zakładzie czasie wolnym od pracy. Zgodnie z zapisami Kodeksu pracy za każdych trzech członków związku w zakładzie działaczowi należą się miesięcznie dwie godziny wolne od pracy (*time-off*). Jeśli nie wykorzysta on ich limitu, przedsiębiorca musi wypłacić mu rekompensatę. Jej wysokość równa się liczbie niewykorzystanych godzin (nie mogą przekroczyć połowy przysługującego wolnego czasu), pomnożonej przez średnią stawkę godzinową działacza związkowego.

Obecne wsparcie można uznać za znaczne, zwłaszcza w porównaniu ze stosunkowo niskimi wpływami ze składek. Jak szacuje Andras Toth⁴⁰⁷, pieniądze z budżetu państwa i z programów Unii Europejskiej stanowią w niektórych organizacjach aż 50 procent rocznego dochodu. Pomoc państwa jest wręcz niezbędna, aby wiele zrzeszeń uczestniczących w dialogu centralnym i branżowym mogło działać. Z drugiej strony, zapewniając im podstawowe funkcjonowanie i przetrwanie, rząd odwleka w czasie konsolidację struktur i utrwala ich rozdrobnienie. Niektórzy autorzy uważają również, że hojność rządu dla partnerów społecznych prowadzi do klientelizmu, bo w zamian za wsparcie finansowe centralnych organizacji związków zawodowych i pracodawców rząd zdobywa ich poparcie⁴⁰⁸.

⁴⁰² EIRO (Hungary), *Spotlight on four years of sectoral social dialogue*, 08.12.2008; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/10/articles/hu0810039i.htm>.

⁴⁰³ Według średniego kursu NBP z 31.12.2008.

⁴⁰⁴ Według średniego kursu NBP z 31.12.2008.

⁴⁰⁵ Tamże.

⁴⁰⁶ Wywiad przeprowadzony z Laszlo Neumannem z Węgierskiej Akademii Nauk, który m.in. uczestniczy w monitorowaniu stosunków przemysłowych na Węgrzech (projekt EIRO) dla Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy.

⁴⁰⁷ A. Tóth, *The Employers' Organisations in the World of Work*, [w:] J. Koltay, L. Neumann (red.), *In Focus Industrial Relations in Hungary*, 2006, s. 47.

⁴⁰⁸ Szerzej na ten temat patrz: S. Avdagic, *State-Labour relations In East Central Europe: explaining variations in union effectiveness*, *Socio-Economic Review*, 2005; L. Burszt, *Reforming Alliances: Labor Management and State Bureaucracy in Hungary's Economic Transformation*, [w:] J. Hausner, B. Jessop, K. Nielsen (red.), *Strategic choice and Path Dependency in Post-Socialism: Institutional Dynamics in the Transformation Process*, 1995.



Na szczeblu centralnym i branżowym partnerzy społeczni otrzymują pomoc merytoryczną przede wszystkim w ramach Krajowej Rady Pojednania Interesów oraz Branżowych Komisji Dialogu Społecznego. W strukturach krajowej rady działa dziewięć trójstronnych zespołów problemowych. Oprócz niezależnych ekspertów uczestniczą w nich przedstawiciele administracji rządowej oraz pracodawców i związków zawodowych. Najpierw w komisjach przygotowywane są opracowania merytoryczne, a potem na ich podstawie strony prowadzą negocjacje i konsultacje podczas sesji plenarnych. Wsparcie merytoryczne w dużej mierze zapewnia rząd, którego agendy przygotowują większość raportów i analiz. Za administracyjne oraz merytoryczne wsparcie w ramach Branżowych Komisji Dialogu Społecznego odpowiada Centrum Dialogu Społecznego. Branżowe komisje mają pieniądze, które mogą przekazać partnerom społecznym na podnoszenie kwalifikacji ich ludzi.

Negocjacje zbiorowe toczą się przede wszystkim w zakładach pracy, więc pomoc udzielana na tym poziomie jest kluczowa dla ogólnej oceny wsparcia merytorycznego. Większości organizacji nie ma wystarczająco liczny personel, zwłaszcza na poziomie branż, aby zapewnić potrzebne wsparcie organizacjom zakładowym. Jak zaznacza Laszlo Neumann, w regionalnych czy branżowych biurach związków zawodowych pracuje co najwyżej kilkanaście osób⁴⁰⁹. Dla porównania, branżowe biura zachodnioeuropejskich związków zatrudniają kilkadziesiąt, a czasami ponad sto osób. W organizacjach pracodawców sytuacja kadrowa jest jeszcze trudniejsza. Tak więc, mimo dobrego wsparcia merytorycznego, jakie oferują instytucje krajowe i branżowe centralnym organizacjom, ze względu na ich niewielkie zasoby praktycznie nie trafia ono do organizacji zakładowych.

Węgierski model dialogu społecznego cechuje pewna dualność. Z jednej strony istnieje sieć dobrze rozwiniętych instytucji na każdym poziomie (centralnym, branżowym i regionalnym), które otrzymują znaczącą pomoc finansową i merytoryczną od państwa, z drugiej zaś, struktura organizacyjna partnerów społecznych jest kompletnie rozproszona. Z tego powodu tam, gdzie administracja rządowa ma dominujący wpływ, tam dialog społeczny jest prowadzony dość efektywnie. Przykładem mogą być negocjacje w ramach Krajowej Rady Pojednania Interesów oraz Krajowej Rady Pojednania Interesów Sektora Publicznego, dotyczące minimalnego wynagrodzenia i rekomendacji w sprawie wzrostu ogólnego poziomu wynagrodzeń. W instytucjach, w których rola rządu jest mniejsza, a rozproszenie partnerów znaczne, tam dialog społeczny przebiega niesprawnie. Przykładem są Branżowe Komisje Dialogu Społecznego, które mimo znacznych nakładów i dobrze funkcjonujących biur, nie przyczyniają się do rozwoju tej formy dialogu. Bardzo częstym powodem niezawierania porozumień branżowych jest niedopasowanie obszarów działania branżowych organizacji pracodawców i związków zawodowych.

⁴⁰⁹ L. Neumann, *The Hungarian Trade Unions and Their Future Options*, [w:] J. Koltay, L. Neumann (red.), *op. cit.*, s. 57-74.

Rozproszona struktura organizacyjna determinuje również charakter negocjacji w zakładach pracy. Często się zdarza, że istnieje w nich kilka związków zawodowych należących do różnych konfederacji, które nie pozostają ze sobą w dobrych relacjach. Podkreślić też należy dużo większe na Węgrzech niż w innych krajach (np. bałtyckich) znaczenie podziałów politycznych i ideologicznych wewnątrz ruchu związkowego. W tej sytuacji zażegnanie sporów między organizacjami często staje się ważniejsze niż prowadzenie dialogu i rozwój struktur⁴¹⁰.

Przez 20 lat od zmiany ustroju obie strony partnerów nie doprowadziły nawet do częściowej konsolidacji. Rozdrobniona struktura organizacyjna przyczynia się do słabości organizacji pracodawców i związków oraz do ich niskiej zdolności osiągnięcia kompromisu.

Wsparcie prawne. Konstytucja Węgier, uchwalona w wyniku obrad Okrągłego Stołu w 1989 roku, w niewielkim stopniu reguluje relacje między stronami dialogu społecznego. Nie definiuje nawet pojęcia dialogu ani nie wspomina o ewentualnej instytucji służącej prowadzeniu negocjacji. Są w niej tylko ogólne zapisy dotyczące podstaw funkcjonowania związków zawodowych (prawo do zrzeszania, strajku etc.).

Z perspektywy prowadzenia dialogu społecznego najważniejsze regulacje zawierają: *Kodeks pracy* (1992), *Ustawa o szkoleniach zawodowych* (1993), *Ustawa o ochronie zatrudnienia* (1993) i *Ustawa o promocji zatrudnienia* (1993)⁴¹¹. Kodeks pracy określa, jakie decyzje rządu muszą być uzgadniane i konsultowane z partnerami społecznymi. Należą do nich przede wszystkim: ustanowienie wynagrodzenia minimalnego, limit czasu pracy, liczba świąt państwowych i regulacje prawne odnośnie zwolnień grupowych. W tym sensie zapisy Kodeksu pracy stanowią podstawy funkcjonowania trójstronnego organu dialogu społecznego, jakim jest Krajowa Rada Rozwiązywania Interesów. Nie określają natomiast zasad jego funkcjonowania: reprezentatywności partnerów społecznych, dokładanego obszaru działania etc. Kodeks pracy określa kryterium reprezentatywności zakładowych związków zawodowych oraz warunki zawierania zakładowych i ponadzakładowych układów zbiorowych. Należy podkreślić, że wiele kwestii prawnych związanych z funkcjonowaniem dialogu społecznego wciąż nie zostało załatwionych. Podkreśla się zwłaszcza brak podstaw prawnych funkcjonowania najważniejszych instytucji dialogu centralnego i branżowego, brak przepisów odnośnie reprezentatywności partnerów dialogu oraz nieobecność pojęcia dialogu społecznego w konstytucji węgierskiej.

⁴¹⁰ Znamiennym przykładem walki o nowych członków jest oferowanie im niższych niż konkurencja składek członkowskich. Stosownie takiej polityki nie tylko uszczupla zasoby finansowe związków, ale prowadzi też do dodatkowych sporów między organizacjami związkowymi.

⁴¹¹ *Ustawa o promocji zatrudnienia* ustala zasady powoływania przez Krajową Radę Pojednania Interesów członków komitetu zarządzającego Funduszem Pracy. W latach 1990-1998 partnerzy społeczni zasiadali w także w radach Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz Funduszu Ubezpieczeń Emerytalnych, jednak koalicja partii prawicowych sprawująca rządy w latach 1998-2002 pozbawiła ich tych praw.



3. Partnerzy dialogu

Węgierski model relacji przemysłowych charakteryzuje jedna z najbardziej rozproszonych w Europie struktur organizacji partnerów społecznych. Na poziomie centralnym istnieje sześć ogólnokrajowych organizacji związków zawodowych oraz dziewięć organizacji pracodawców, które uznawane są za równoprawnych partnerów społecznych, a tym samym uczestniczą w centralnych i sektorowych forach dialogu społecznego.

Struktura organizacyjna oraz relacje między partnerami dialogu w dużej mierze ukształtowały się w początkowym okresie transformacji. Choć w kolejnych latach zachodziły istotne zmiany w otoczeniu prawnym i instytucjonalnym, nie wpłynęły one znacząco na zasady funkcjonowania partnerów społecznych, ich strukturę czy na ich wzajemne relacje.

Organizacje pracowników

W czasach socjalistycznych istniało 19 branżowych związków zawodowych, które należały do Narodowej Rady Związków Zawodowych – SZOT (*National Council of Trade Unions*). W 1988 roku powstał pierwszy niezależny związek zawodowy LIGA (*Democratic League of Independent Trade Unions*), który w tamtym okresie za główny cel działania stawiał walkę z komunistycznym reżimem oraz z hegemonią związków należących do SZOT. W okresie 1988-1990 powstały jeszcze dwie niezależne od SZOT organizacje reprezentujące pracowników: Szolidaritas oraz MOSZ (*Federation of Workers' Councils*).

Na początku 1990 roku SZOT rozpadł się na cztery niezależne organizacje związkowe: MSZOSZ, ESZT, SZEZ, ASZSZ⁴¹², z których każda początkowo miała określoną strukturę branżową. MSZOSZ reprezentował federacje związków z branż przemysłowych i usług (górnictwa, branży metalurgicznej, drukarskiej oraz handlu i usług detalicznych). ESZT składał się ze związków zrzeszających pracowników szkolnictwa podstawowego i wyższego. SZEZ tworzyły związki z dużych publicznych przedsiębiorstw oraz z sektora administracji publicznej. ASZSZ składał się przede wszystkim ze związków z branży chemicznej i z małych przedsiębiorstw.

Wybrany w pierwszych demokratycznych wyborach rząd w drugiej połowie 1990 roku zaprosił wszystkie siedem organizacji do uczestniczenia w Radzie Pojednania Interesów (*Interest Reconciliation Council*), nie kierując się przy tym kryteriami reprezentatywności (liczebnością związków, liczbą branżowych organizacji etc.). Każda organizacja związkowa, która uważała siebie za ogólnokrajową, mogła wówczas dołą-

⁴¹² **MSZOSZ** – Krajowa Konfederacja Węgierskich Związków Zawodowych (*Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége Szövetségi, National Confederation of Hungarian Trade Unions*); **ESZT** – Konfederacja Związków Zrzeszających Pracowników Wykonujących Wolne Zawody (*Emitelmisegi Szakszervezeti Tomorule, Confederation of Unions of Professionals*); **SZEZ** – Forum Współpracy Związków Zawodowych (*Szakszervezetek Együttműködési Fóruma, Forum for Co-operation of Trade Unions*); **ASZSZ** – Federacja Autonomicznych Związków Zawodowych (*Utonom Szkszervezetek Szvetsége, Autonomous Trade Union Confederation*).

czyć do forum⁴¹³. Od czasu zwołania pierwszego posiedzenia Rady Pojednania Interesów, mimo późniejszych zmian instytucjonalnych i politycznych, skład organizacji reprezentujących pracowników na poziomie centralnym nie zmienił się.

Pierwsze lata transformacji, zwłaszcza w okresie 1990–1993, charakteryzowały się silnymi konfliktami ideologicznymi i politycznymi między „starymi” a „nowymi” organizacjami. Ważnym obszarem sporu był także konflikt o majątek związków komunistycznych. Jednocześnie w tym okresie nowe związki tworzyły swoje struktury w zakładach pracy i często „podkradały” członków starym organizacjom, co dodatkowo zaogniło relacje między reprezentantami pracowników. Spory często przybierały formy otwartych konfliktów nie tylko na poziomie krajowym, ale też zakładów pracy.

W tym czasie następował również intensywny proces decentralizacji struktur związkowych zarówno w nowych, jak i w starych organizacjach. W rezultacie wytworzył się model struktury związków, którego podstawową jednostką organizacyjną są mające własną osobowość prawną niezależne zakładowe związki zawodowe, które same decydują o przynależności do konfederacji lub o niezrzeszaniu się. Uznaje się, że od 1993 roku, kiedy odbyły się pierwsze wybory do rad pracowniczych i dokonano podziału majątku należącego do związków komunistycznych, zakończył się okres otwartego konfliktu. Od tego czasu nastąpił okres konsolidacji struktur związkowych i normalizacji warunków współpracy między nimi. Należy jednak zaznaczyć, że wrogie relacje (*tribal relations*), powszechne w węgierskiej polityce, przenikają w dużym stopniu również do ruchu związkowego, który charakteryzuje się niewielką zdolnością do osiągnięcia kompromisu. Spory personalne i dawne zaszczości są główną przeszkodą w konsolidacji ruchu związkowego. Ewentualne próby fuzji utrudnia także brak hierarchicznej i czytelnej struktury organizacyjnej. Po rozpadzie SZOT branżowe związki przyłączyły się do różnych konfederacji, a jednocześnie nowe konfederacje utworzyły własne struktury branżowe. Jednocześnie związki branżowe mają najczęściej strukturę federacyjną i nie mogą nakazać związkom zakładowym – wbrew ich woli – zmiany konfederacji.

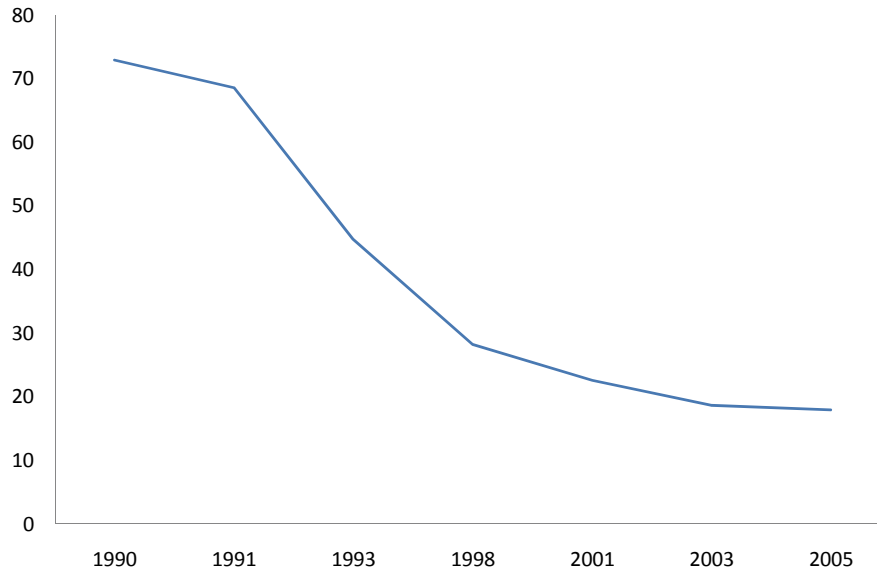
Od początku transformacji obniża się poziom uzwiązkowienia. W 2005 roku do związków zawodowych należało 594 tys. osób zawodowo czynnych⁴¹⁴, co stanowiło 17,8 procent ogółu pracujących. Spadek uzwiązkowienia na Węgrzech, podobnie jak w innych krajach naszego regionu, wiąże się przede wszystkim ze zmianą instytucjonalnego otoczenia związków – z modelu gospodarczego o silnej pozycji państwa do modelu gospodarki rynkowej, a także z przesunięciem zatrudnienia z przemysłu do usług, czyli do sektorów tradycyjnie słabo uzwiązkowionych. Proces transformacji wiąże się też z indywidualizacją stosunku pracy i z wykorzystaniem innych form zatrudnienia niż umowy na czas nieokreślony.

⁴¹³ L. Neumann, *The Hungarian Trade Unions and Their Future Options*, [w:] J. Koltay, L. Neumann (red.), *In Focus Industrial Relations in Hungary*, 2006.

⁴¹⁴ Tyle osób czynnych zawodowo należało do związków zawodowych. Całkowita liczebność związków zawodowych, uwzględniając osoby niepracujące, rencistów i emerytów wyniosła 820 tys.. Szerzej na ten temat patrz: *Baza Danych ICTWSS*.

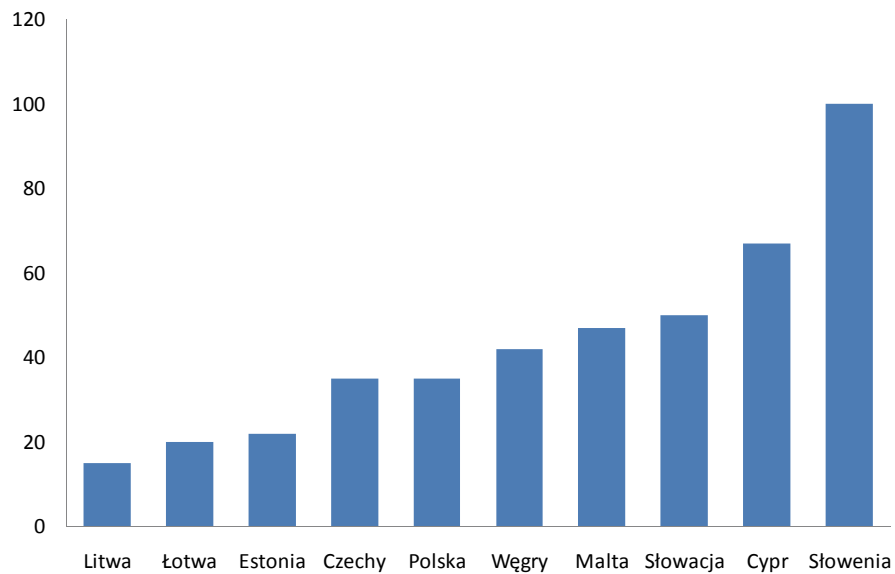


Wykres 1. Liczba osób pracujących należących do związków zawodowych na Węgrzech (procent ogółu pracujących)



Źródło: Bada danych ICTWSS.

Wykres 2. Objęcie układami zbiorowymi (procent ogółu pracujących) w NMS 10 w 2006 r.



Źródło: Bada danych ICTWSS.

Niskiemu poziomowi uzwiązkowienia towarzyszy jeden z najniższych w Europie wskaźników centralizacji (niższy jej poziom wśród krajów regionu notuje tylko Polska). Wynika to z bardzo rozproszonej struktury organizacji związków zawodowych oraz z tego, że organizacje związkowe wyższych szczebli mają niewielką siłę oddziaływania na te znajdujące się na szczeblach niższych. Większość centralnych organizacji związkowych ma strukturę federacji, więc podejmowane decyzje muszą uzyskać zgodę większości. Podobnie kształtują się relacje między organizacjami branżowymi i zakładowymi. Większość związków zawodowych w zakładach pracy ma osobowość prawną, a tym samym dużą niezależność w kształtowaniu własnej polityki negocjacyjnej i relacji z pracodawcą. Mimo niskiej skali uzwiązkowienia i centralizacji objęcie siły roboczej układami zbiorowymi kształtuje się na poziomie średniej nowych państw Unii Europejskiej. W 2006 roku wyniosło 35 procent.

System finansowania. Zakładowe związki zawodowe otrzymują zwyczajowo jeden procent płacy brutto swoich członków, ale zdarza się, że niektóre z nich, chcąc zachęcić do wstępowania w ich szeregi kosztem konkurentów, oferują niższe składki. W 2003 roku Węgierski Urząd Podatkowy podał, że składki ogółem przekazane do zakładowych organizacji związków zawodowych wyniosły 4 mld forintów⁴¹⁵ (ok. 68 mln zł)⁴¹⁶. Tylko niewielka część tej kwoty trafia do struktur krajowych i branżowych, reszta pozostaje w zakładowych organizacjach. Powstało kilka opracowań na temat tego, jak zakładowe związki wykorzystują swoje środki. Laszlo Neumann pisze, że niewiele organizacji tworzy fundusze strajkowe lub pomocy dla członków, większość pieniędzy wydają zakładowe organizacje związkowe.

Organizacje pracodawców

W ustroju socjalistycznym każde węgierskie przedsiębiorstwo musiało należeć przynajmniej do jednej z pięciu centralnych organizacji zrzeszających pracodawców. Oprócz reprezentacji interesów przedsiębiorstw stanowiły one de facto rozszerzenie aparatu władzy. Wraz ze zmianą ustroju, zachowując poprzednią strukturę, przekształciły się w dobrowolne stowarzyszenia. Każde z nich utrzymało w dużej mierze wcześniejszą liczbę członków.

Jednocześnie zaczęły powstawać nowe organizacje pracodawców, zrzeszające przedsiębiorstwa z tworzącego się sektora prywatnego. W latach 1988–1991 powstało Krajowe Stowarzyszenie Przedsiębiorców (*National Association of Entrepreneurs, Vállalkozók Országos Szövetsége, VOSZ*) oraz Konfederacja Przemysłowców (*Confederation of Industrialists, Gyáriparosok Országos Szövetsége, GYOSZ*). W 1990 roku zawiązała się Unia Pracodawców Rolniczych (*Union of Agrarian Employers, Agrár Munkáltatók Szövetsége, AMSZ*) reprezentująca interesy prywatnego sektora rolniczego.

⁴¹⁵ L. Neumann, *The Hungarian Trade Unions*, s. 67.

⁴¹⁶ Średni kurs NBP z 31.12.2003.



Rząd zaprosił wszystkie dziewięć organizacji pracodawców do uczestniczenia w Radzie Pojednania Interesów, nie biorąc pod uwagę kryteriów ich reprezentatywności. W ten sposób określił strukturę stowarzyszeń reprezentujących interesy pracodawców na poziomie centralnym. Od tego czasu w tej strukturze zaszły tylko dwie zmiany. W 1994 roku powstało Krajowe Stowarzyszenie Przedsiębiorstw Strategicznych i Użytku Publicznego (*National Association of Strategic and Public Utility Companies, Stratégiai és Közzolgálató Társaságok Országos Szövetsége, STRATOSZ*), które mimo zastrzeżeń pozostałych organizacji pracodawców,⁴¹⁷ zostało w 1999 roku przyjęte do Rady Pojednania Interesów⁴¹⁸. W 1998 roku MMSZ połączyła się z MGYOSZ, tworząc Konfederację Węgierskich Pracodawców i Przemysłowców (*Confederation of Hungarian Employers and Industrialists, Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége, MGYOSZ*).

Odziedziczona niemal w całości po poprzednim systemie, rozdrobniona struktura organizacji osłabia siłę pracodawców i mimo kilku podejmowanych prób nie udało się doprowadzić do konsolidacji⁴¹⁹. Efektywne funkcjonowanie utrudnia również zdecentralizowana struktura podejmowania decyzji wewnątrz organizacji. Centralne stowarzyszenia nie mogą podejmować decyzji bez zgody organizacji branżowych, a te z kolei muszą uzyskać akceptację przedsiębiorstw. W odróżnieniu od związków zawodowych można znaleźć pozytywne aspekty tradycji socjalistycznych w strukturach organizacji pracodawców. Ponieważ większość z nich opiera się na oddzielnych sektorach, nie występuje rywalizacja między nimi ani o nowych członków, ani podczas negocjacji w ramach organów trójstronnych⁴²⁰. Stąd strona pracodawców częściej skłania się do zawierania między sobą kompromisów, niż czynią to związki zawodowe. Można też powiedzieć, że wypracowała ona kanon postulatów odnośnie polityki gospodarczej państwa, co do których wszystkie organizacje z reguły zajmują to samo stanowisko. Pracodawcy promują politykę proeksportową oraz ograniczenia tych przepisów, które usztywniają prawo pracy i zachęcają do wczesnej dezaktywacji pracujących. Jednocześnie od kilku lat opowiadają się za kompleksową reformą finansów publicznych, która miała prowadzić przede wszystkim do zrównoważenia budżetu.

Oprócz wyżej wymienionych organizacji pracodawców istnieją jeszcze dwie, które na szczeblu krajowym reprezentują pracodawców i wpływają na polity-

⁴¹⁷ Według niektórych źródeł STRATOSZ powstało na skutek zarządzenia rządu. Z tego powodu inne organizacje pracodawców wątpiły w niezależność tej organizacji i nie chciały zgodzić się na przyjęcie jej do Rady Pojednania Interesów. Szerzej na ten temat patrz: A. Tóth, *op. cit.*, s. 38-40.

⁴¹⁸ Wtedy centralny organ dialogu społecznego nosił nazwę Krajowa Rada Pracy (*National Labour Council- Országos Munkaügyi Tanács, OMT*).

⁴¹⁹ Niewielka możliwość wpływu organizacji pracodawców na politykę gospodarczą państwa widoczna była najwyraźniej w latach 2000-2003, kiedy rząd socjalistyczno-liberalny z łatwością, nie zważając na protesty pracodawców, prowadził politykę wysokich podwyżek płac.

⁴²⁰ Można jednak zauważyć różnicę w strukturze organizacyjnej między stowarzyszeniami powstałymi na początku transformacji, a tymi, które mają tradycje z poprzedniego ustroju. Pierwsze zrzeszają pojedyncze firmy, drugie najczęściej organizacje branżowe i/lub regionalne.

kę gospodarczą państwa: Amerykańska Izba Handlowa na Węgrzech (*American Chamber of Commerce in Hungary, AMCHAM*) oraz Węgierska Izba Handlowo-Przemysłowa (*Hungarian Chamber of Commerce and Industry – Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, MKIK*). AMCHAM zrzesza przede wszystkim amerykańskie przedsiębiorstwa i ich kontrahentów, ale nie tylko. Obecnie skupia prawie 600 przedsiębiorstw z 22 krajów, które odpowiadają łącznie za ponad 60 procent wszystkich bezpośrednich inwestycji zagranicznych i prawie 44 procent węgierskiego rocznego eksportu. W tej sytuacji nie powinno dziwić, że rząd często zaprasza przedstawicieli tej organizacji na konsultacje w sprawach węgierskiej polityki gospodarczej.

Największe znaczenie w węgierskim modelu relacji przemysłowych MKIK miała w latach 1994–2000, kiedy na mocy Ustawy XVI *O Izbach Gospodarczych* z 1994 roku przynależność każdego przedsiębiorstwa do izby była obowiązkowa. Po uchyleniu tego zapisu w 2000 roku, mimo że izba utraciła ponad 90 procent członków, to 43 tys. przedsiębiorstw pozostało w jej strukturach.

Pracodawcy otwarcie i dość często stwierdzają, że izby handlowe stanowią dla nich konkurencję. Obowiązkowa przynależność do nich w latach 1994–2000 spowodowała dużą liczbę wystąpień z organizacji pracodawców, zwłaszcza zrzeszających małe firmy, które nie mogły pozwolić sobie na płaćcenia dwóch składek członkowskich. Dodatkowo izby uzyskały kompetencje wcześniej zarezerwowane wyłącznie dla organizacji pracodawców. Przykładowo w obszarze edukacji zawodowej Węgierski Związek Korporacji Rzemieślników (IPOSZ) odpowiadał za prowadzenie szkoleń i wydawanie certyfikatów mistrzowskich. W 1995 roku uprawnienia te zostały przekazane izbom, co pozbawiło tę organizację ważnych źródeł dochodów.

Źródła finansowania. Organizacje pracodawców charakteryzują się dużym różnicowaniem pod względem sytuacji finansowej. W najlepszej są te, które odziedziczyły majątek po swoich organizacjach matkach, funkcjonujące w poprzednim systemie gospodarczym, jak na przykład ÁFEOSZ, IPOSZ⁴²¹ czy OKISZ. W pozostałych możliwości finansowe są o wiele bardziej ograniczone. Składki członkowskie pokrywają zwykle mniej niż jedną trzecią rocznych wydatków. Z tego powodu organizacje pracodawców często prowadzą działalność gospodarczą. Najczęściej polega ona na organizowaniu szkoleń, konsultingu, udzielaniu porad prawnych czy na sporządzaniu raportów rynkowych. Ważnymi źródłami wpływów dla organizacji pracodawców uczestniczących w Krajowej Radzie Pojednania Interesów są pieniądze z budżetu państwa oraz z funduszy unijnych. Jak szacuje Andras Toth, w 2006 roku razem stanowiły one od 10 do 50 procent rocznego budżetu centralnych organizacji pracodawców.

⁴²¹ Większość kosztów operacyjnych, jakie ponosi IPOSZ, jest finansowana dzięki prowadzeniu kompleksu hoteli, który ta organizacja przejęła po dawnym Związku Rzemiosła (*National Association of Craftsmen – Kisiparosok Országos Szövetsége, KIOSZ*).

Negocjacje zbiorowe

Negocjacje zbiorowe na Węgrzech odbywają się przede wszystkim na poziomie przedsiębiorstw. W 2007 roku zostało zarejestrowanych 419 nowych (lub zmienionych) układów zbiorowych, z czego 412 to układy na szczeblu pojedynczych przedsiębiorstw. Mimo funkcjonowania Sektorowych Komisji Dialogu Społecznego i znacznego rządowego wsparcia udzielanego partnerom społecznym, układy zbiorowe na poziomie branż zawierane są bardzo rzadko. W 2007 roku istniało 17 takich porozumień, z których tylko dwa zostały zawarte po 2004 roku. Łącznie porozumienia branżowe w 2007 roku obejmowały ponad 366,5 tys. osób, co stanowiło 19 procent wszystkich zatrudnionych w sektorze prywatnym w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż czterech pracowników.

Tabela 3. Układy zbiorowe według rodzajów

Sektor	Rodzaj układu zbiorowego	Liczba nowych układów zbiorowych	Liczba nowych układów zbiorowych	Całkowita liczba obowiązujących układów zbiorowych (w nawiasie procent zatrudnionych objętych układami zbiorowymi)
		2006	2007	2006
Prywatny	Zakładowy	392	264	1 047 (31,4)
	Ponadzakładowy	11	7	81 (3,9)
	Branżowy	1	0	4 (8,5)
Publiczny	Zakładowy (jedna instytucja)	141	148	1 851 (30,1)
	Ponadzakładowy	0		4 (0,01)
Razem		545	419	2 987 (32,8)

Źródło: EIRO (Hungary), Hungary: Industrial relations developments in Europe 2007, 23.09.2008.

Rola rządu

Od początku transformacji rząd uczestniczył w kształtowaniu modelu dialogu, pozostając przy tym stroną dominującą w relacjach z partnerami społecznymi. W tym okresie udało mu się stworzyć szerokie zaplecze instytucjonalne, które pełni rolę nie tylko organów dialogu branżowego, regionalnego i centralnego, ale stanowi także merytoryczne i organizacyjne wsparcie dla partnerów dialogu.

Należy zaznaczyć, że mimo kilku prób wciąż nie udało się stworzyć solidnych podstaw prawnych dla najważniejszych instytucji dialogu branżowego i centralnego, których funkcjonowanie opiera się wyłącznie na dobrowolnych porozumieniach między partnerami i stroną rządową. Brak umocowania prawnego czyni te instytucje wrażliwymi na zmiany polityczne, a te zawsze wprowadzały zamieszanie w obszarze dialogu. Ważne postanowienia dotyczące na przykład funkcjonowania Rady Pojedna-

nia Interesów czy rad zakładowych były na Węgrzech kolejno wprowadzane (przez rząd socjalistyczny), cofane (rząd prawicowy) i wprowadzane ponownie (rząd socjalistyczny) – zależnie od sytuacji politycznej. Wydarzenia w tamtym okresie znacząco podkopywały zaufanie do rządu jako partnera dialogu społecznego. Należy jednak przyznać, że ostatnie siedem lat rządów koalicji socjalistycznej i liberalnej, w odróżnieniu od innych działów obszarów publicznego i gospodarczego, w kwestii dialogu zapewniły okres względnego spokoju i utrwalenia wcześniejszych zmian otoczenia prawno-instytucjonalnego.

Rządowi nie udało się także wprowadzić jasnych kryteriów reprezentatywności, które musieliby spełniać partnerzy społeczni na szczeblu krajowym i branżowym. Jedną z największych przeszkód w prowadzeniu efektywnego dialogu społecznego jest zbyt duże rozdrobnienie organizacji partnerów społecznych. Wyznaczenie jasnych kryteriów, które musiałyby spełniać organizacje pracodawców i związków, aby uczestniczyć w forach dialogu na szczeblu centralnym, z pewnością przyczyniłoby się do konsolidacji, a tym samym większej efektywności całego systemu.

Przez ostatnie siedem lat rząd wspiera partnerów również w zakresie finansowym. Powstaje jednak zasadnicze pytanie, czy finansowanie małych organizacji, które bez tej pomocy nie byłyby w stanie funkcjonować, nie opóźnia procesu konsolidacji. Jednocześnie rodzi się podejrzenie, które wysuwają niektórzy autorzy⁴²², że przekazując publiczne pieniądze partnerom społecznym, rząd nie kieruje się zwiększeniem efektywności prowadzenia dialogu, ale przede wszystkim chęcią zdobycia ich politycznego poparcia.

4. Organizacja i rola instytucji publicznych w mechanizmach dialogu

Węgierski model dialogu społecznego – w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej – należy uznać za wysoko zinstytucjonalizowany. Na poziomie centralnym dialog toczy się przede wszystkim w Krajowej Radzie Pojednania Interesów, Radzie Ekonomiczno-Społecznej oraz w Krajowej Radzie Pojednania Interesów Sektora Publicznego⁴²³. Za dialog na poziomie pośrednim odpowiadają rady pracy (dialog regionalny) oraz Branżowe Komisje Dialogu Społecznego (dialog branżowy). W zakładach pracy pracowników mogą reprezentować rady pracownicze lub zakładowe związki zawodowe. Jednakże tylko związki mają moc prawną zawierania układów zbiorowych.

⁴²² Patrz: przypis nr 7.

⁴²³ Istnieją także inne instytucje dialogu na poziomie centralnym, m.in. utworzona w 2006 roku Krajowa Rada Rozwoju (*National Development Council*), która odpowiada za implementację Węgierskiego planu rozwoju (*New Hungary Development Plan*), oraz utworzone w 2008 roku: Krajowa Rada Rozwoju Zrównoważonego (*National Sustainable Development Council*) i Forum Konsultacji Gospodarczych (*Economic Consultative Forum*). Szerzej na ten temat patrz: L. Hethy, *op. cit.*, s. 67.



Od początku transformacji wszystkie powyższe instytucje podlegały znaczącym zmianom organizacyjnym i kompetencyjnym, co w dużej mierze można wytłumaczyć politycznym współzawodnictwem, a nie chęcią ich usprawnienia. Częste zmiany nie mogły pozostać bez wpływu na efektywność działania tych instytucji, która przecież często pozostaje bardzo niewielka.

Najważniejszą instytucją centralnego dialogu społecznego jest Krajowa Rada Pojednania Interesów (*Országos Érdekegyeztető Tanács*, OÉT). Powołał ją w 1988 roku ostatni komunistyczny rząd Węgier i był to jednocześnie pierwszy trójstronny organ dialogu społecznego w Europie Środkowej. Funkcje przypisywane radzie⁴²⁴ zmieniały się zależnie od sytuacji politycznej. Początkowo, od 1990 roku, jej kompetencje obejmowały głównie kwestie wynagrodzeń (ustalanie na dany rok minimalnego wynagrodzenia oraz przeciętnego wzrostu płac w przedsiębiorstwach prywatnych). Później je rozszerzano. Rada otrzymała uprawnienia między innymi do wyrażania opinii w sprawie polityki gospodarczej i społecznej oraz opiniowania niektórych ustaw. Nie miała jednak umocowania ustawowego, a jej działalność regulowało wyłączenie porozumienie zawarte między partnerami społecznymi a rządem.

Znaczące zmiany zasad funkcjonowania rady oraz innych instytucji dialogu społecznego wprowadzono po wyborach parlamentarnych w 1998 roku, wygranych przez prawicową koalicję, na której czele stała partia FIDESZ. Nowy rząd chciał ograniczyć rolę centralnego dialogu społecznego wyłącznie do konsultacji. Wobec tego, mimo protestów związków zawodowych, rozwiązano Radę Pojednania Interesów, a instytucje dialogu podzielono na dwa fora: (1) konsultacji ekonomicznych oraz (2) konsultacji związanych wyłącznie z rynkiem pracy. W ramach pierwszego forum utworzona została Rada Ekonomiczna, gdzie miano konsultować narodowe strategie rozwoju przygotowywane przez rząd (i inne kwestie gospodarcze o szerokiej tematyce), oraz Rada ds. Integracji Europejskiej.⁴²⁵ W ramach drugiego powstały dwie instytucje trójstronne: Krajowa Rada Pracy oraz Rada ds. Kontaktów z Międzynarodową Organizacją Pracy.

W 2002 roku wybory wygrała ponownie Węgierska Partia Socjalistyczna. Nowy rząd jeszcze w tym samym roku zawarł porozumienie z partnerami społecznymi. Na jego mocy powołano Krajową Radę Pojednania Interesów i przywrócono jej uprzednie szerokie kompetencje. Tym samym rozwiązane zostały Rada Ekonomiczna oraz Krajowa Rada Pracy, utworzone przez rząd prawicowy. W porozumieniu z 2002 roku uzgodniono również powołanie w przyszłości Rady Ekonomiczno-Społecznej jako szerszego forum dialogu społecznego i obywatelskiego oraz osobnej instytucji dialogu do rozwiązywania spraw sektora publicznego. Pracę Krajowej Rady Pojedna-

⁴²⁴ Wraz ze zmianami poszczególnych rządów rada zmieniała nazwę. W 1988 roku i od 2002 roku ma w nazwie przymiotnik „krajowa”. W okresie między 1990-1999 nazywała się Rada Pojednania Interesów, w latach 1999-2002 była Krajową Radą Pracy.

⁴²⁵ Skład Rady Ekonomicznej oraz Rady ds. Integracji Europejskiej wykraczał poza tradycyjne stosunki pracy. Na sesje rad zapraszani byli m.in. przedstawiciele izb gospodarczych, inwestorzy zagraniczni, niezależni ekonomiści etc.

nia Interesów miały wspomagać już istniejące organy: Krajowa Rada ds. Współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy, Krajowa Rada Integracji Europejskiej oraz nowo powstała Branżowa Rada Dialogu Społecznego, która miała odpowiadać za kierowanie dwustronnym dialogiem branżowym oraz za wsparcie organizacyjne i finansowe w ustanawianiu dwustronnych komitetów dialogu sektorowego⁴²⁶.

Obecne zasady funkcjonowania Krajowej Rady Pojednania Interesów, oprócz porozumienia z 2002 roku, opierają się również na zapisach poszczególnych ustaw, z których najważniejszymi są: *Prawo pracy* (1992), które nakłada na rząd obowiązek uzyskania akceptacji partnerów społecznych przy ustalaniu minimalnego wynagrodzenia oraz *Ustawa o ochronie zatrudnienia* (1993). Wciąż jednak nie powstał akt prawny, który by określał kompetencje rady, zakres jej odpowiedzialności czy kryteria reprezentatywności partnerów społecznych uczestniczących w jej obradach⁴²⁷.

Skład rady, mimo wielu zawirowań, zmian politycznych i gospodarczych, pozostaje niemal niezmienny. Pracodawców reprezentuje dziewięć, a związki zawodowe – sześć centralnych organizacji, które od początku transformacji uczestniczą w dialogu społecznym. Rząd reprezentuje sekretarz stanu z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a zależnie od tematu spotkań uczestniczą w nich także przedstawiciele innych ministerstw⁴²⁸. Mimo kilku prób do tej pory nie zostały też określone za pomocą aktów prawnych kryteria reprezentatywności na szczeblu krajowym organizacji partnerów społecznych, a ich uczestnictwo w Krajowej Radzie Pojednania Interesów opiera się przede wszystkim na wzajemnym uznaniu przez partnerów oraz rząd⁴²⁹.

Najważniejszą funkcją rady jest ustalenie minimalnego wynagrodzenia na dany rok⁴³⁰. Rząd musi w tej kwestii uzyskać akceptację partnerów społecznych. Rada opracowuje także zalecenia odnośnie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w sektorze prywatnym oraz pełni rolę forum dla konsultacji. Rząd, uczestnicząc w spotkaniach krajowej rady, konsultuje z przedstawicielami pracodawców i pracowników zagadnienia dotyczące stosunków pracy oraz prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. Spotkania rady organizowane są zależnie od potrzeb, choć zgodnie ze statutem nie powinny odbywać się rzadziej niż raz w miesiącu. W latach 2004–2007 odbywały się

⁴²⁶ EIRO (Hungary), *National-level tripartite forums reformed*, 18.09.2002, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/09/inbrief/hu0209101n.htm>.

⁴²⁷ Ostatnio próba uregulowania tych kwestii została podjęta w 2006 roku. Parlament przyjął dwie rządowe ustawy dotyczące funkcjonowania Krajowej Rady Pojednania Interesów oraz funkcjonowania Branżowych Komisji Dialogu Społecznego, które dodatkowo stanowiły o kryteriach reprezentatywności partnerów społecznych na poziomie centralnym i branżowym. Jednak prezydent Węgier László Sólyom skierował obie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że są one niezgodne z konstytucją, tym samym kwestie reprezentatywności partnerów społecznych w dialogu centralnym i branżowym wciąż nie mają umocowania ustawowego.

⁴²⁸ Przykładowo podczas negocjacji dotyczących płacy minimalnej strona rządowa reprezentowana jest wspólnie przez ministrów pracy i polityki społecznej oraz finansów.

⁴²⁹ Szerzej na ten temat patrz: EIRO (Hungary), *Draft laws on national and sectoral social dialogue submitted to parliament*, 01.03.2006, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/02/feature/hu0602101f.htm>.

⁴³⁰ Choć w 2005 roku zawarto porozumienie odnośnie wzrostu płacy minimalnej na kolejne trzy lata (2006-08).

średnio prawie 24 spotkania rocznie. Mają one charakter sesji plenarnych, a decyzje podejmowane są w drodze porozumienia wszystkich stron.

W ramach struktur krajowej rady działa dziewięć trójstronnych zespołów problemowych, w których, oprócz niezależnych ekspertów, uczestniczą przedstawiciele administracji rządowej oraz partnerów społecznych. W komisjach przygotowywane są opracowania merytoryczne, na podstawie których strony prowadzą negocjacje i konsultacje podczas sesji plenarnych. Wsparcie merytoryczne w dużej mierze zapewnia strona rządowa, bo przygotowuje większość raportów i analiz. Za wsparcie administracyjne partnerów uczestniczących w pracach krajowej rady odpowiada Sekretariat Komisji, który stanowi jednostkę administracyjną Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Wszystkie koszty związane z pracą Komisji pokrywane są z budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki i Społecznej, a także z Funduszu Pracy.

Tabela 1. Struktura organów dialogu centralnego dla sektora publicznego

Nazwa organizacji	Strony	Kategoria pracowników
Krajowa Rada Pojednania Interesów Sektora Publicznego (<i>National Public Service Interest Reconciliation Council – Országos Közzolgálati Érdekegyeztető Tanács, OKÉT</i>)	Rząd, organizacje związków zawodowych, przedstawiciele organów administracji publicznej	Wszyscy pracownicy sektora publicznego, w tym pracownicy służby cywilnej
Rada Pojednania Interesów Pracowników Służby Cywilnej (<i>Interest Reconciliation Council of Civil Servants – Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács, KÉT</i>)	Rząd, organizacje związków zawodowych, przedstawiciele centralnych organów administracji publicznej	Pracownicy służby cywilnej
Krajowa Rada Pojednania Interesów Pracowników Służby Cywilnej Samorządów Lokalnych (<i>National Interest Reconciliation Council of Civil Servants of Local Governments – Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács, OÖKÉT</i>)	Rząd, organizacje związków zawodowych, przedstawiciele centralnych i lokalnych organów administracji publicznej	Pracownicy służby cywilnej

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych EIRO.

Krajowa Rada Pojednania Interesów Sektora Publicznego (OKÉT)

Dialog w sektorze publicznym, ze względu na zróżnicowany statut prawny poszczególnych grup pracowników (przede wszystkim służby cywilnej (*civil service*) i sektora publicznego (*public service*), prowadzony jest w różnych instytucjach. Najszersze kompetencje ma Krajowa Rada Pojednania Interesów Sektora Publicznego (*–Országos Közzolgálati Érdekegyeztető Tanács, OKÉT*). W OKÉT odbywają się konsultacje i negocjacje dotyczące całego sektora publicznego, a poszczególne grupy zawodowe⁴³¹ tego sektora mają własne fora trójstronnego dialogu społecznego

⁴³¹ Węgierskie prawodawstwo rozróżnia pracowników służby cywilnej (*civil service*) i pracowników sektora publicznego (*public service*).

(patrz tabela 1). Najważniejszym zadaniem OKÉT jest coroczne ustalanie minimalnego wynagrodzenia dla pracowników sektora publicznego.

Rada Ekonomiczno-Społeczna

Podstawową funkcją Rady Ekonomiczno-Społecznej jest opiniowanie i konsultowanie opracowywanych przez rząd narodowych strategii rozwoju. Jedną z dotychczas najważniejszych inicjatyw rady była próba opracowania paktu społecznego. Już na drugim spotkaniu plenarnym (luty 2005) podjęto decyzję o powołaniu specjalnej grupy roboczej odpowiedzialnej za przygotowanie projektu paktu. Inicjatywa rady spotkała się wtedy z dużym zainteresowaniem rządu. W grudniu 2005 roku, premier Węgier Ferenc Gyurcsány na kolejnej sesji plenarnej rady przedstawił 12 zagadnień, które mogłyby zostać objęte treścią paktu. Dotyczyły one przede wszystkim przystąpienia Węgier do Europejskiej Unii Monetarnej, wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego, reform finansów publicznych oraz systemu ubezpieczeń społecznych. Mimo początkowo aktywnych prac rady i dużego zaangażowania rządu proces przygotowywania porozumienia został przerwany na skutek wyborów parlamentarnych. W wyniku dalszych politycznych turbulencji (już po wyborach), związanych z planowaną reformą służby zdrowia, wprowadzeniem planu ograniczania wydatków publicznych oraz wypowiedzią premiera Ferenc Gyurcsány'ego o zakłamywaniu przed opinią publiczną informacji o rzeczywistym stanie węgierskiej gospodarki, proces ten całkowicie wstrzymano. Do dziś nie została również opracowana treść ani nawet zarys ewentualnego paktu społecznego w ramach prac zespołu roboczego Rady Ekonomiczno-Społecznej⁴³².

Podstawowa różnica między radą a pozostałymi instytucjami centralnymi polega na tym, że skład jej uczestników wykracza poza tradycyjne stosunki pracy, a strona rządowa ma tylko statut obserwatora i nie ingeruje bezpośrednio w jej prace. Rada składa się z czterech grup mających równą pozycję i prawa: (1) grupa „pracowników” (2) grupa „gospodarczej”, (3) grupa „organizacji społecznych” oraz (4) grupa „ekspertów”.

Grupa pracowników składa się z przewodniczących sześciu ogólnokrajowych konfederacji związków zawodowych, którzy także uczestniczą w pracach OÉT. Z kolei grupa gospodarcza skupia przewodniczących: (1) dziewięciu konfederacji pracodawców, którzy również uczestniczą w pracach OÉT, (2) dwóch izb przemysłowo-handlowych, (3) pięciu organizacji inwestorów, (4) Węgierskiej Rady na Rzecz Współpracy, (5) przedstawiciela Węgierskiej Giełdy Papierów Wartościowych, (6) a także przedstawiciela Departamentu Polityki Pieniężnej Narodowego Banku Węgier. Łącznie 18 osób.

⁴³² Szerzej na ten temat patrz: L. Hethy, *National Social Dialogue in Hungary. National Council for the Reconciliation of Interests and Economic Social Council*, National Employment and Social Office, Budapest 2008.



Grupę organizacji społecznych tworzy 11 osób, przedstawicieli organizacji społecznych o zasięgu krajowym. Statut rady określa listę działalności organizacji pozarządowych, których członkowie powinni być reprezentowani w radzie. Grupa ekspertów składa się z ośmiu przedstawicieli świata nauki z różnych instytucji, między innymi są w niej obecni i byli przewodniczący Węgierskiej Akademii Nauk oraz przedstawiciele Węgierskiego Stowarzyszenia Ekonomistów. Każda grupa deleguje trzech przedstawicieli do 12-osobowego stałego komitetu. Odpowiada on za opracowanie tematów omawianych podczas sesji plenarnych. Zgodnie ze statutem w ciągu roku powinny odbyć się przynajmniej cztery sesje plenarne, ale nie zawsze tak jest⁴³³.

Funkcjonowanie Rady Ekonomiczno-Społecznej różni się od Krajowej Rady Pojednania. Po pierwsze, jej członkami nie są przedstawiciele organizacji interesów, lecz osoby indywidualne, które choć przynależą do różnych organizacji, to w pracach Rady Ekonomiczno-Społecznej mogą prezentować osobiste poglądy. Po drugie, charakter rady nie wymaga od stron uczestniczących w konsultacjach i dyskusjach zawierania kompromisów, jest ona przede wszystkim forum konsultacji. Stąd rada ekonomiczna w swych pracach akcent kładzie na prezentowaniu różnych opinii i komentowaniu ważnych kwestii społeczno-gospodarczych. Po trzecie, przedstawiciele rządu są tylko obserwatorami jej prac. Z jednej strony uniezależnia to radę od rządu, z drugiej zaś obniża jakość merytoryczną dyskusji.

Efektywność działania Rady Ekonomiczno-Społecznej znacznie obniża brak zaplecza merytorycznego. Jedną z propozycji rozwiązania tego problemu miało być nawiązanie współpracy z krajowymi i z zagranicznymi ośrodkami badawczymi. Z powodu światowego kryzysu gospodarczego i trudnej sytuacji budżetu w 2009 roku realizację tego pomysłu odłożono.

Za wsparcie administracyjne partnerów uczestniczących w pracach rady odpowiada jej sekretariat, który stanowi jednostkę organizacyjną Węgierskiej Akademii Nauk. Funkcjonowanie rady finansuje budżet centralny. W 2007 roku na jej działalność wydano 26,5 mln forintów (co wtedy stanowiło równowartość ok. 340 tys. zł)⁴³⁴.

Instytucje na poziomie regionalnym

Najważniejszymi instytucjami regionalnego dialogu społecznego są Rady Pracy, działające w każdym z 20 okręgów⁴³⁵. Zarządzają pieniędzmi z Funduszu Pracy, które są kierowane na promocję zatrudnienia, aktywne polityki rynku pracy, a także na rehabilitację osób niepełnosprawnych w regionach. Od przystąpienia Węgier do Unii Europejskiej Rady Pracy odpowiadają również za wykorzystanie pie-

⁴³³ W latach 2004-2007 odbyło się tylko 13 sesji plenarnych Rady Ekonomiczno-Społecznej.

⁴³⁴ Według średniego kursu NBP z 31.12.2007.

⁴³⁵ Węgry są podzielone na siedem regionów, które składają się z 20 okręgów.

niędzy (z Europejskiego Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”) przeznaczanych na walkę z bezrobociem. Oprócz czynności zarządczych rady pełnią także ważną funkcję forum konsultacji w sprawach regionalnej polityki społeczno-gospodarczej i uczestniczą w rozwiązywaniu sporów między pracownikami i pracodawcami na poziomie okręgów, bądź regionów.

Mimo sprawnego ich funkcjonowania podstawowy zarzut kierowany pod adresem Rad Pracy dotyczy wyboru ich reprezentacji. Na mocy *Ustawy CVII* z 1996 roku uczestnikami Rad Pracy, oprócz przedstawicieli lokalnych władz administracji publicznej, mogą być tylko organizacje należące do centralnych organizacji związków zawodowych lub stowarzyszeń pracodawców uczestniczących w pracach Krajowej Rady Pojednania Interesów. Jeżeli jakieś stowarzyszenie chce brać udział w obradach Rad Pracy, musi najpierw przystąpić do centralnej organizacji partnerów społecznych i liczyć na to, że ona umieści je w radzie.

Instytucje na poziomie branżowym

Instytucje dialogu branżowego na Węgrzech działają zaledwie od kilku lat, a dialog społeczny na tym poziomie rozwinął się znacznie słabiej niż na szczeblu centralnym lub przedsiębiorstw. Podstawowymi instytucjami są Branżowe Komisje Dialogu Społecznego. Ich powstanie wiąże się z rozpoczęciem w 2002 roku programu finansowanego z funduszu PHARE, którego celem było rozwinięcie węgierskiego branżowego dialogu społecznego⁴³⁶. Zasady funkcjonowania Branżowych Komisji Dialogu Społecznego określiło w 2004 roku porozumienie zawarte między centralnymi organizacjami pracodawców, związków zawodowych i stroną rządową⁴³⁷. Na jego podstawie parlament węgierski przyjął w 2006 roku rządową ustawę regulującą działanie Branżowych Komisji Dialogu Społecznego⁴³⁸. Jej zapisy zaakceptowali partnerzy społeczni, ale prezydent László Sólyom skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego, który pod koniec 2008 roku orzekł, że są one niezgodne z konstytucją. W tej sytuacji wciąż obowiązuje porozumienie z 2004 roku, a jedynymi organizacjami, które mogą uczestniczyć w pracach Branżowych Komisji Dialogu

⁴³⁶ Fundusz PHARE przeznaczył na ten cel 2 mln euro.

⁴³⁷ Porozumienie dotyczyło przede wszystkim kryteriów reprezentatywności, jakie musieli spełniać partnerzy społeczni, aby uczestniczyć w instytucjach dialogu branżowego. W tym celu została powołana trójstronna komisja, która na podstawie skomplikowanego systemu punktacji (uwzględnia m.in.: podstawy prawne organizacji, liczebność jej członków, wcześniejsze doświadczenia w prowadzeniu dialogu społecznego, wyniki z wcześniejszych wyborów do rad pracowniczych) orzekała, czy dana organizacja mogła uczestniczyć w branżowych komisjach oraz czy mogła zawierać branżowe układy zbiorowe. Jak stwierdza László Neumann, system punktacji został tak skonstruowany, aby te same organizacje, które uczestniczyły w Krajowej Radzie Pojednania Interesów, miały również zapewnione miejsce w branżowych instytucjach dialogu społecznego – *informacja uzyskana na podstawie wywiadu z László Neumannem*.

⁴³⁸ Był to pakiet dwóch ustaw skierowanych przez rząd do parlamentu, które miały regulować funkcjonowanie Krajowej Rady Pojednania Interesów oraz Branżowych Komisji Dialogu Społecznego, patrz przypis 15.

Spółecznego są te, które jednocześnie działają w Krajowej Radzie Pojednania Interesów.

Do tej pory powstało 36 dwustronnych branżowych komisji dialogu społecznego, z czego 26 funkcjonuje w osobnych sektorach, a 10 działa w podsektorach. Organem je nadzorującym jest Rada Branżowych Komisji Dialogu Społecznego. W 2004 roku powstało też Centrum Dialogu Branżowego. Odpowiada ono za merytoryczne i administracyjne wsparcie partnerów społecznym uczestniczących w Komisjach Branżowych⁴³⁹. Zakres ich działania obejmuje przede wszystkim konsultacje na temat rządowych ustaw i rozporządzeń, przygotowywanie i wydawanie rekomendacji oraz wsparcie związków zawodowych i organizacji pracodawców przy zawieraniu porozumień.

Tabela 2. Funkcjonowanie Branżowych Komisji Dialogu Społecznego na Węgrzech						
	2005		2006		2007	
	liczba spraw	liczba uczestników	liczba spraw	liczba uczestników	liczba spraw	liczba uczestników
Spotkania komisji	319	3 458	164	1 799	185	2 178
Konferencje, spotkania robocze	65	3 823	73	3 539	99	4 230
Badania, analizy, raporty	69	-	18	-	38	-
Wymiana z zagranicą (uczestnictwo w zagranicznych szkoleniach, służbowe wyjazdy za granicę)	103	530	71	257	106	304
<i>Źródło: EIRO (Hungary), Spotlight on four years of sectoral social dialogue, 08.12.2008.</i>						

Finansowanie branżowych komisji dialogu oraz ich instytucjonalnego zaplecza pochodzi przede wszystkim z budżetu państwa. W 2008 roku na funkcjonowanie tych komisji przeznaczono z Funduszu Pracy 232 mln forintów⁴⁴⁰ (ok. 3,8 mln zł).⁴⁴¹

Branżowe Komisje Dialogu Społecznego, choć stanowią jedno z najważniejszych osiągnięć, do tej pory nie spełniają postawionych przed nimi oczekiwań. Zaznacza się przy tym, że ich działania nie przyczyniły się do przewyciężenia podstawowych ograniczeń prowadzenia dialogu społecznego na poziomie branż,

⁴³⁹ Obecnie instytucja ta przyjęła nazwę Centrum Dialogu Społecznego.

⁴⁴⁰ Na podstawie wywiadu przeprowadzonego z Laszlo Neumannem.

⁴⁴¹ Według średniego kursu NBP z 31.12.2008.

przede wszystkim takich jak niskie zaangażowanie strony pracodawców oraz znaczne niedopasowanie się branżowych organizacji pracodawców ze związkami zawodowymi. W opracowaniach akademickich zwraca się również uwagę na nieefektywne zarządzanie pieniędzmi oraz na wciąż nieuregulowane kwestie prawne dotyczące funkcjonowania komisji⁴⁴².

Instytucje na poziomie przedsiębiorstw

Na tym poziomie istnieją dwie instytucje reprezentujące pracowników: zakładowe związki zawodowe oraz rady pracowników. Relacje między nimi, ich prawa i obowiązki wynikają z zapisów Kodeksu pracy z 1992 roku⁴⁴³ oraz ze zmian dokonywanych przez kolejne rządy. Ostatnie wprowadziła koalicja partii socjalistycznej i liberalnej, która w 2002 roku ograniczyła kompetencje rad pracowniczych⁴⁴⁴, a w 2005 roku wpisała do węgierskiego prawa pracy dyrektywę Unii Europejskiej 2002/14 o informowaniu i konsultowaniu pracowników⁴⁴⁵. Rady pracownicze mają prawo do informacji i konsultacji oraz do współdecydowania. W gestii związków zawodowych pozostaje prowadzenie negocjacji i zawieranie układów zbiorowych z tym, że również one mają prawo do informacji i konsultacji.

Podstawowe relacje między radami pracowniczymi a związkami zawodowymi wynikają z zasady, że na podstawie wyborów do rad określa się reprezentatywność zakładowych związków zawodowych oraz ich prawo do zawierania układów zbiorowych. Według Kodeksu pracy zakładowy związek zawodowy uznawany jest za reprezentatywny, jeżeli uzyska 10 procent oddanych głosów w wyborach do rad pracowniczych. Jeśli w danym zakładzie pracy istnieje tylko jeden związek i otrzyma on 50 procent (lub więcej) głosów, ma wtedy prawo zawarcia układu zbiorowego. Jeżeli nie spełni tego warunku, wówczas każdy układ zbiorowy

⁴⁴² M. Ladó, F. Tóth, *The Sectoral Level – Efforts and Trends*, [w:] J. Koltay, L. Neumann (red.), *In Focus Industrial Relations in Hungary*, 2006.

⁴⁴³ Na początku transformacji węgierscy pracodawcy chcieli wprowadzić niemiecki system stosunków przemysłowych, oparty na dualnym systemie reprezentacji pracowniczej: rady pracownicze miały reprezentować pracowników na poziomie przedsiębiorstwa i miały mieć prawo zawierania zakładowych układów zbiorowych. Związki zawodowe natomiast odpowiedzialne byłyby za prowadzenie negocjacji na wyższych szczeblach (branżowym, regionalnym i krajowym). Wskutek bardzo mocnego oporu związków zawodowych, które na początku lat 90. w ogóle nie chciały dopuścić do utworzenia rad pracowniczych, i groźby strajku generalnego rząd prawicowy zdecydował się na rozwiązanie kompromisowe. Instytucja rad pracowniczych została ostatecznie wpisana do Kodeksu pracy, z prawem do informacji, konsultacji i współdecydowania, ale bez prawa zawierania układów zbiorowych.

⁴⁴⁴ W 1998 roku rząd prawicowy przyznał radom pracowniczym prawo do zawierania układów zbiorowych w sytuacji, gdyby w przedsiębiorstwie nie istniał związek zawodowy. Po objęciu władzy przez rząd socjalistyczno-liberalny w 2002 roku te uprawnienia zostały radom odebrane. Dodatkowo rząd ten rozszerzył kompetencje związków, które otrzymały również prawo do informowania, co w znacznym stopniu zatarło granice między kompetencjami rady i związków zawodowych.

⁴⁴⁵ Implementacja zapisów dyrektywy wprowadziła praktycznie tylko obowiązek konsultowania z pracownikami „ważnych” dla przedsiębiorstwa kwestii. Ponieważ już wcześniej rady pracownicze i związki zawodowe otrzymały prawo do informacji.



musi w wyniku głosowania uzyskać akceptację pracowników⁴⁴⁶. Oznacza to, że w głosowaniu musi uczestniczyć przynajmniej 50 procent załogi i minimum 50 procent oddanych głosów musi popierać wprowadzenie układu.

W praktyce funkcjonowanie rad pokrywa się z działalnością związków zawodowych. Jak pokazują badania ankietowe przeprowadzone przez Béla Benyó w 2003 roku⁴⁴⁷, tylko jeden procent rad pracowniczych działa w zakładach, w których nie ma związków zawodowych. W 70 procent przypadków członkami rad są przedstawiciele związków, a tylko 11 procent rad całkowicie nie zależy od związków zawodowych.

5. Zakończenie

Aktorom dialogu społecznego na Węgrzech od początku transformacji dostępne były dość szerokie mechanizmy wsparcia, za którymi stała głównie aktywna polityka rządu, zmierzająca do stworzenia sieci instytucji dialogu, i zasilająca organizacje partnerów środkami z budżetu centralnego. Wraz ze wstąpieniem do Unii Europejskiej dodatkowym kanałem finansowania stały się pieniądze z Europejskiego Funduszu Społecznego. Niektóre z form wsparcia preferują organizacje uczestniczące w dialogu centralnym, jednak inne konserwują rozdrobnioną strukturę organizacyjną i podmiotową węgierskiego dialogu.

Partnerzy dialogu ponadzakładowego uczestniczą w dyskusjach w ramach instytucji obecnych na szczeblu krajowym i branżowym, lecz jedyne wsparcie merytoryczne w tym procesie otrzymują od rządu. Model węgierski jest więc daleki od modelu wielu krajów zachodnioeuropejskich, gdzie organizacje mają pieniądze na zamawianie ekspertyz i analiz na rynku albo posiadają potencjał kadrowy do sporządzania ich samemu. W wypadku dialogu branżowego może wiązać się to z niewystarczającą podbudową merytoryczną partnerów, gdyż ekspertyza rządowa na tym szczeblu będzie siłą rzeczy mniej kompletna niż na szczeblu centralnym, gdzie rząd jest bezpośrednio uczestniczącą stroną dialogu. Partnerzy są istotnie rozdrobnieni i raczej nieskoordynowani w swych pracach i postulatach, więc nie powinno dziwić, że dialog społeczny prowadzony jest dość efektywnie tam, gdzie administracja rządowa ma dominujący wpływ. Takie instytucje jak Branżowe Komisje Dialogu Społecznego, które pochłaniają znaczne nakłady i mają dobrze funkcjonujące zaple-

⁴⁴⁶ Kodeks pracy przewiduje też inne rozwiązania. Przykładowo, gdy w jednym zakładzie pracy istnieje więcej niż jeden związek zawodowy, wtedy mogą one wspólnie zawierać układy zbiorowe, pod warunkiem że łącznie dysponują poparciem przynajmniej 50 procent głosów z ostatnich wyborów do rad pracowniczych. Kiedy związki nie mogą dojść do porozumienia, wtedy pojedynczy związek może zawrzeć układ zbiorowy, gdy uzyskał poparcie ponad 65 procent oddanych głosów do rad pracowniczych.

⁴⁴⁷ Patrz: EIRO (Hungary), *Works councils examined*, 09.02.2004, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/01/feature/hu0401106f.htm>.

cze organizacyjne, nie przyczyniają się do rozwoju właściwej im płaszczyzny dialogu. Brak zdolności do współpracy i partykularyzm wielu organizacji związkowych na Węgrzech może sprawiać, że pracownicy niechętnie będą do nich przystępować. Chociaż włączenie w porządek prawny instytucji reprezentacji pracowniczej stwarza atrakcyjną możliwość zrzeszania się i wyrażania interesów w ramach przedsiębiorstwa, to rozwój i rolę tych instytucji istotnie ogranicza to, że jedynie związki są uprawnione do zawiązywania umów zbiorowych.

Można więc sądzić, że w obliczu upolitycznienia dialogu, hierarchizacji partnerów i słabej kooperacji, zwłaszcza po stronie pracowniczej, wsparcie finansowe i organizacyjne zapewniane przez rząd nie przyczynia się do poprawy efektywności dialogu. Czasem obejmuje ono organizacje o już ugruntowanej pozycji, lecz często jest adresowane do podmiotów dialogu egalitarnie. Nie został w nie wbudowany mechanizm premiujący sprawne organizacje i dobre praktyki dialogu tak, aby w wyniku wsparcia reprezentatywność partnerów oraz ich potencjał organizacyjny i merytoryczny zwiększały się, a pracownicy i pracodawcy odczuwali, że organizacje reprezentują interesy ogółu, którego dotyczy dana kwestia, nie zaś jedynie wyselekcjonowanych grup interesu, nierzadko politycznego. W rezultacie rozwój instytucji dialogu i dostępność finansowego wsparcia dotychczas nie umożliwiły przezwyciężenia słabych stron dialogu – rozdrobnienia oraz niereprezentatywności – i nie poprawiły zasadniczo jego efektywności.

Nr 1-2/2009 (22) ■ ISSN 1734-9117

dialog

Pismo Dialogu Społecznego



2 Partnerstwo dla jakości życia i rozwoju – generacja 50+ w Polsce i w Europie

Eksperti z projektu SHARE

34 Tworzenie elastycznego i bezpiecznego rynku pracy

Anna Kwiatkiewicz

43 Polska prezydencja w UE – wyzwania dla partnerów dialogu społecznego

Tomasz Grzegorz Grosse

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,
02-943 Warszawa



sekretariat – tel.: (+48 22) 380 50 50
fax (+48 22) 380 50 52
szkolenia – tel.: (+48 22) 380 50 10, 11



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiające rozwój dialogu społecznego w Polsce. Z uwagi na swoją misję oferuje zaplecze noclegowo-konferencyjne na spotkania i posiedzenia organizowane przez partnerów społecznych, związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przez inne organizacje społeczne.

Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.

Baza konferencyjno-noclegowa CPS „Dialog” to doskonała propozycja zapewniająca możliwość kompleksowej organizacji szkoleń i seminariów. Doskonała lokalizacja przy Trakcie Królewskim, między Belwederem a Wilanowem, zapewnia dogodną komunikację z centrum Warszawy, dworcem PKP oraz najważniejszymi obiektami turystycznymi. Niespełna 3 km dzieli Centrum od Pałacu w Wilanowie i Łazienek Królewskich.

SALE KONFERENCYJNE



Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych.

Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną.

Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na wysokim poziomie.



POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych.

Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny.

Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu,
- usług cateringowych,
- parkingu.