

## **Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej**

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:

**I komponent** 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. Trójstronna Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych, Trójstronne Zespoły Branżowe, Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, Rady Zatrudnienia).

**II komponent** 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.

**III komponent** 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 r.

Informacje na temat projektu znajdziecie Państwo także na stronie [www.dialog.gov.pl](http://www.dialog.gov.pl)



## Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie powstało dzięki realizacji jednego z modułów badawczych projektu systemowego MPiPS – POKL 5.5.1. W powołanym w tym celu zespole badawczym, koordynowanym przez prof. Juliusza Gardawskiego ze Szkoły Głównej Handlowej, ważniejsze role odegrali Jacek Sroka z Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Wiesław Zając z Biura Badań Społecznych w Warszawie. Realizacja zadania badawczego, którego istotą było badanie funkcjonowania wojewódzkich komisji dialogu społecznego, nie byłaby jednak możliwa bez nieocenionej pomocy ze strony pracowników Instytutu Gospodarstwa Społecznego SGH. Za niesłabnące wsparcie chcemy także podziękować pracownikom Departamentu Dialogu Społecznego MPiPS oraz członkom zespołu monitorującego i panelu ekspertów działających w ramach projektu. Podziękowania należą się przedstawicielom regionalnych środowisk dialogu społecznego reprezentującym wszystkie jego strony, tj. pracowników, pracodawców, regionalny samorząd terytorialny oraz wojewódzką administrację centralną. Na specjalne podziękowania zasługują pracownicy biur WKDS-ów oraz sekretarze wojewódzkich komisji, bez których pomocy nie udałooby nam się zorganizować niezbędnych spotkań. To dzięki ich pomocy wspomaganą przez pracowników Departamentu Dialogu MPiPS badania WKDS we wszystkich regionach udało się przeprowadzić w tempie, którego utrzymanie mogło się wydać niemożliwe – w ciągu kilku miesięcy końca 2008 i początku 2009 roku.

Zgodnie z założeniem podstawowe narzędzia badawcze umożliwiały zebranie danych o charakterze jakościowym – były to zogniskowane wywiady grupowe z członkami WKDS oraz wywiady z sekretarzami wojewódzkich komisji. Największym wyzwaniem, któremu również dzięki pomocy wcześniej wymienionych osób i instytucji udało się sprostać, było zorganizowanie posiedzeń WKDS-ów – w ich możliwie kompletnych składach dysponujących limitem czasu odpowiednim dla przeprowadzenia wywiadów.

Analizie poddaliśmy także dokumentację WKDS-ów z ostatnich dwóch lat ich działalności. Nie okazała się natomiast przydatna, co pierwotnie zakładali-

śmy, analiza treści emitowanych przez media, przede wszystkim regionalne i lokalne, których przedmiotem byłby dialog w WKDS. Doniesienia tego typu mają wręcz śladowy charakter.

Podejmując badania, mieliśmy zadanie nieco ułatwione z tego powodu, że WKDS-y od początku swego istnienia budziły nasze naukowe zainteresowanie, co skutkowało trzykrotnym ich badaniem oraz zwartymi publikacjami wyników w latach: 2004, 2006 i 2008<sup>1</sup>. Niebywałym ułatwieniem była także wielokrotna możliwość obserwacji uczestniczącej – przede wszystkim w dolnośląskiej WKDS, ale również w wojewódzkich komisjach w większości innych regionów, za co wypada raz jeszcze podziękować. Kilkuletnia kontynuacja tej aktywności badawczej umożliwiła nam także wykorzystanie różnych metod i technik badawczych, które – jak sądzimy – zbliżają nas do bardziej komplementarnej wiedzy na temat dialogu na poziomie regionalnym. W niniejszym opracowaniu, mając w pamięci wszystkie te wcześniejsze doświadczenia, staramy się poszukiwać odpowiedzi na pytanie o dalsze możliwości rozwoju dialogu regionalnego – rozwoju, nie zaś utrzymywania *status quo*. Dlatego zdecydowanie mniej interesują nas możliwości dodatkowych, głównie kosmetycznych regulacji, które pozwoliłyby WKDS-om lepiej działać w tym wariacie, w którym aktualnie funkcjonują. Przyczyną naszego nastawienia jest przekonanie, że dialog regionalny powinien zostać dopasowany do poważnych wyzwań rozwojowych rysujących się przed polskimi regionami, których przeoczenie powodować może długofalowe negatywne skutki. Staramy się ukazać nowe możliwości rozwoju dialogu na poziomie wojewódzkim jako fragment większej, wciąż nie do końca spójnej, a fragmentami nawet dysfunkcjonalnej całości, na którą składają się rodzime uwarunkowania kulturowe, instytucjonalne oraz systemowe.

W rozdziale I interesujemy się uwarunkowaniami najbardziej generalnymi, a więc kulturowymi, gdyż – szczególnie po II wojnie światowej – to właśnie one warunkowały rozwój najczęściej spotykanych w demokracjach instytucjonalnych wariantów stosunków przemysłowych, przetargów interesów grupowych czy współdecydowania. W rozdziale tym przybliżone zostaną przede wszystkim dwa najczęściej opisywane warianty – pluralizm i korporatyzm. Przy

---

<sup>1</sup> J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, ISP, Warszawa 2004; *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, red. M. Błaszczak, J. Sroka, ISP, Warszawa 2006; *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, IPiSS, Warszawa 2008.

tej okazji sięgniemy do przykładów zaczerpniętych z Austrii, Holandii i Wielkiej Brytanii. Odniesiemy się także do ogólnych uwarunkowań zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego w Polsce. W rozdziale II dokonujemy zbliżenia na systemowo-polityczne uwarunkowania dialogu w polskich regionach. Aby być dobrze zrozumianymi, prezentujemy na wstępie najważniejsze elementy funkcjonalnego ujęcia systemu politycznego. Stanowi ono ramę koncepcyjną dla analizy roli, jaką we współczesnym polskim systemie politycznym pełnią regiony administracyjne, czyli województwa. Dodatkowo wprowadzamy w tym rozdziale pojęcie sieci powiązań (*policy networks*), które wykorzystywane jest w wielu nowatorskich, a zarazem uznanych analizach systemowych stosunków przemysłowych, dialogu społecznego i partycypacji obywatelskiej. Rozwiązanie to umożliwi nam następnie wskazanie możliwości realizacji określonych strategii przez podmioty zaangażowane w funkcjonowanie regionalnych sieci powiązań, wśród których odnajdziemy uczestników regionalnego dialogu społecznego. Uwagi uzupełniające konkretyzowaną w podany tu sposób analityczną ramę zawiera rozdział III, w którym wskazujemy istotne cechy regionalnej przestrzeni instytucjonalnej w Polsce. Przygotowany w ten sposób grunt umożliwia nam prezentację modelu regionalnych uwarunkowań działania WKDS, którą zawarto w rozdziale IV. Wskazujemy w nim na możliwości rozumienia regionalizmu. Ukazujemy region jako polityczną, społeczno-kulturową i ekonomiczną niszę działania. W kolejnym kroku prezentujemy typologię regionów i formułujemy pewne sugestie, co do możliwości rozwojowych polskich regionów, uwypuklając fakt, iż na tym etapie rozwoju, na którym współcześnie znajdują się polskie województwa, zasadne byłoby podjęcie wysiłków, aby w możliwie bliskiej przyszłości ich domeną były przede wszystkim działania proinnowacyjne.

W postulowanej perspektywie szczególna rola przypada regionalnemu dialogowi, które to stwierdzenie stanowi lejtmotyw analiz zebranego materiału empirycznego zawartych w rozdziałach V, VI oraz VII. W rozdziale V zaprezentowano wyniki zogniskowanych wywiadów grupowych z członkami WKDS-ów, które dodatkowo omówiono w rozdziale VI. Rozdział VII z kolei zawiera rezultaty wywiadów przeprowadzonych z sekretarzami WKDS-ów, VIII zaś – omówienie rezultatów analizy dokumentacji WKDS-ów. Opracowanie zamyka rozdział IX, w którym formułujemy rekomendacje o charakterze ogólnym, stanowiące rozwinięcie i uzupełnienie wszystkich tych sugestii, które pojawiły się w treści całego opracowania. Warto przy tej okazji zwrócić uwagę, że ze wska-

zanego powodu odczytanie samego tylko rozdziału IX nie umożliwiłoby takiego zrozumienia zawartych w nim rekomendacji, ku któremu skłania się piszący te słowa. Innymi słowy – niniejsze opracowanie powinno być traktowane jako propozycja o charakterze zdecydowanie bardziej kompleksowym, w której nie pozostawiono wiele miejsca na detaliczne czy bardziej powierzchowne korekty, gdyż, naszym zdaniem, nie zdołałyby one sięgnąć do istoty problemów polskiego dialogu społecznego na poziomie średnim.

*Jacek Sroka*

## ROZDZIAŁ I

# KULTUROWE ORAZ INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA DIALOGU SPOŁECZNEGO W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE

### Wstęp

Definiowanie pojęć używanych oraz nadużywanych w języku potocznym oraz w żargonach profesjonalnych przysparza zwykle wielu kłopotów. Jednym z takich pojęć jest pojęcie kultury. Według niektórych autorów dążenie do ścisłego zdefiniowania kultury przynieść może tyle pożytku, co próba uchwycenia lustrzanego odbicia światła<sup>1</sup>. Mając na uwadze przytoczoną opinię, nie zamierzamy redefiniować pojęcia kultury, a konkretniej: kultury politycznej, w celu przystosowania go do zagadnień dialogu społecznego. Wydaje się bowiem, że zgoła nic lub niewiele stoi na przeszkodzie, aby w analizie, w szerszym wymiarze – stosunków przemysłowych, w węższym zaś – dialogu społecznego, stosować najbardziej rozpowszechnioną definicję kultury politycznej. Przyjmijmy więc, że kultura polityczna zawiera w sobie zespół doznań poznawczych i ocen podzielanych przez zdecydowaną większość członków określonego społeczeństwa<sup>2</sup>. W warunkach demokracji liberalnej trwałym elementem wspomnianych doznań i ocen powinna być akceptacja istnienia zróżnicowanych potrzeb, poglądów, interesów, wartości, tożsamości grupowych oraz stylów życia zarówno jednostek, jak i grup<sup>3</sup>. Sama jednak akcep-

---

<sup>1</sup> R.J. Dalton, *Comparative Politics: Micro-Behavioral Perspectives*, w: *A New Handbook of Political Science*, red. R.E. Goodin, H.D. Klingemann, University Press, Oxford 1998, s. 338.

<sup>2</sup> L. Pye, S. Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton 1965; G. Peters, *Administracja w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999, s. 64.

<sup>3</sup> S. O'Neil, *The Politics of Inclusive Agreements: Towards a Critical Discourse Theory of Democracy*, „Political Studies” 2000 Vol. 48, s. 516.

tacja różnic nie wystarczy. W skonsolidowanej demokracji potrzebna jest jeszcze orientacja na negocjacyjne sposoby rozwiązywania konfliktów, zwłaszcza pomiędzy grupami, które są nosicielkami wskazanych odmienności, a także ogólne przyzwolenie dla upolityczniania interesów i konfliktów – jeśli wyrażane są takie potrzeby. Nie można zatem, głosząc, że kierujemy się dobrem wspólnym, działać na rzecz zablokowania polityzacji niektórych interesów grupowych, nawet wówczas, gdy polityzację interesów uznajemy za w jakiś sposób niesmaczną, a nawet naganną. Błędne byłoby też założenie, że dzięki wykorzystaniu takich czy innych narzędzi prawnych znikną miałki – z naszego punktu widzenia – podziały oraz wyłonią się lepsze elity, liderzy i organizacje, słowem godni partnerzy, a więc tacy, którzy nareszcie swym przykładem oduczą organizacyjne doły wszelkiego warcholenia, nauczą zaś nowej, obywatelskiej postawy, której cechą jest np. lojalne przywiązanie do kategorii dobra wspólnego. Podobna inżynieria, zarówno w dialogu społecznym, jak i w innych obszarach życia publicznego nie jest na szczęście możliwa, a podejmowanie podobnych wysiłków stanowi wyraz krótkowzroczności oraz marnotrawstwa czasu i innych deficytowych zasobów. Zamiast tego należy stale pamiętać, że w społeczeństwach postkomunistycznych istotna część obywateli ma – i zapewne długo jeszcze będzie miała – dość głębokie poczucie jakiejś utraty (deprywacji). Może ono rodzić się na rozmaitym tle. Przykładowo: dla jednych będą to doświadczenia likwidacji zakładów i wyprzedaży majątku narodowego, na innych zaś w podobny sposób będą oddziaływać zdarzenia interpretowane jako bariery uniemożliwiające grupie awans społeczny. Będą to często obywatele posiadający nikłe kwalifikacje kulturowe, nierzadko dotknięci analfabetyzmem funkcjonalnym, przez co stanowiący potencjalne zaplecze wyborcze politycznych elit populistycznych. Fakt ten może nie skłaniać do zbytniego optymizmu, ale nie zmienia też go akty prawne. Mając więc na uwadze przyszłość demokratycznej kultury politycznej, należy uznać prawo wszystkich obywateli do wyrażania własnych emocji i interesów. Akty prawne zaś należy formułować i korygować w sposób możliwie przemyślany a zarazem wyważony. Tak, aby ewolucję ku nowoczesnej kulturze dialogu społecznego czynić bardziej prawdopodobną.

Wracając natomiast do bardziej ogólnego pojęcia kultury politycznej, która tworzy ramy odniesienia dla dialogu – warto po raz kolejny zauważyć, że w zależności od konfiguracji jej poszczególnych elementów w jednych systemach demokratycznych przetargi interesów prowadzone są zwykle *ad hoc* i zawsze lub zdecydowanie częściej mają charakter zdecentralizowany, podczas gdy w innych przyjmują postać różnorodnych mniej lub bardziej sformalizowanych i scentralizowanych form dialogu. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z pluralistycznym



układem instytucjonalnym (pluralizmem), w drugim zaś z układem korporatystycznym (korporatyzmem lub neokorporatyzmem).

## 1. Między korporatyzmem a pluralizmem – dialog społeczny na przykładzie trzech krajów unijnej Piętnastki

W krajach europejskich powojenny rozwój dialogu społecznego wygenerował i generuje nadal różnorodność form uzgadniania interesów. Obserwowano zarówno okresy „przyspieszenia”, jak i regresu dialogu, jego centralizacji i decentralizacji. Na przemian wieszczono upadek i rozkwit instytucji służących scentralizowanym formom negocjacji<sup>4</sup>. Współcześnie, wśród argumentów na rzecz słabnięcia znaczenia instytucji dialogu na arenie stosunków przemysłowych często wskazuje się na zjawisko „dekolektywizacji” środowisk pracowniczych, które w wielu krajach osłabia reprezentatywność strony związkowej<sup>5</sup>. Badania pokazują, że fenomen ten jest wyraźnie widoczny również w Polsce, choć jego przyczyną nie jest bynajmniej wkraczanie rodzimej gospodarki w postfordowski etap rozwoju<sup>6</sup>. Zarazem jednak wielu badaczy podważa hipotezę o dekoloktywizacji, wskazując na to, że bardzo ważnym, jeśli nie kluczowym czynnikiem wpływającym na intensywność akcji kolektywnej czy działania zbiorowego (*collective action*) jest styl przywództwa liderów organizacji grup interesu<sup>7</sup>. Nie można zatem z całą pewnością stwierdzić, że dekoloktywizacja jest procesem o charakterze linearnym, a tym bardziej nie byłoby zasadne twierdzenie, że proces ten doprowadzi do stopniowego zaniku związków zawodowych. Związki zawodowe, podobnie jak partie polityczne, niekoniecznie muszą mieć charakter masowy, żeby skutecznie działać. O tym też powinni coraz pilniej pamiętać ich liderzy i przedkładać ponad masowe formy mobilizacji i tradycyjne (w Polsce) formy działania sprawność organizacyjną i koalicyjną oraz wydajne strategie informacyjne. Nic przecież nie stoi na przeszkodzie,

---

<sup>4</sup> P. Schmitter, *Still a Century of Corporatism?*, „Review of Politics” 1974, Vol. 36; P. Gerlich, *A Farewell to Corporatism*, „West European Politics” 1992 Vol. 15.

<sup>5</sup> J. Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 53.

<sup>6</sup> J. Gardawski, W. Pańków, *Odczarowanie mitu – związki zawodowe w badaniach*, w: *Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce sprywatyzowanej* red. J. Gardawski, B. Gąciarz, A. Mokrzyński, W. Pańków, ISP, Warszawa 1999, s. 252.

<sup>7</sup> D. D’Art, T. Turner, *Decline of Worker Solidarity and the End of Collectivism*, *Economic and Industrial Democracy* 2002, Vol. 23, No. 1, s. 26.

aby organizacje kadrowe, którymi są lub stają się przynajmniej niektóre organizacje związkowe, dysponowały nie tylko odpowiednim zapleczem merytorycznym oraz wyspecjalizowanym i sprawnym aparatem, ale i zasobami symbolicznymi oraz koalicyjnymi, które ułatwiają zawieranie taktycznych i strategicznych sojuszy. Poza tym, by zakończyć wątek rzekomo zbliżającego się upadku związków zawodowych, należy wziąć pod uwagę dość oczywisty fakt, że związki – na wzór partii politycznych – funkcjonują w kulturze politycznej i świadomości potocznej wręcz na poziomie archetypów działań kolektywnych. Tego rodzaju wzorce i skrótowe myślenie szybko nie znikają i nic nie wskazuje na to, żeby nastąpiło to w świadomości zarówno Polaków, jak i innych europejskich wspólnot obywatelskich. Warto wreszcie mieć na uwadze międzynarodowe sieci organizacyjne (np. ILO), które zajmują się wspieraniem i upowszechnianiem współczesnych idei związkowych. Nic zatem nie wskazuje na ewentualne bankructwo tradeunionistycznego wzorca instytucjonalnego, co oczywiście ułatwia dialog. Faktem natomiast jest osłabnięcie związków, które może przynieść niebezpieczne skutki. Radykalni teoretycy tzw. długich fal sugerują, że zaawansowany rozwój różnorodnych form dialogu społecznego oraz towarzysząca mu pozorna dekollektywizacja sektora pracy, będąca efektem letargu związków zawodowych, nie wykluczają pojawienia się w przyszłości intensywnych przyływów niezadowolenia oraz wystąpień społecznych<sup>8</sup>. Jak dotąd jednak instytucje dialogu społecznego wypełniają swe zadania. Czy tak będzie nadal? Tak, pod warunkiem, że przystosują się do aktualnych uwarunkowań kulturowych, społecznych, ekonomicznych i politycznych, a to coraz częściej oznacza dalsze rozszczepienie dialogu oznaczające postępującą autonomizację, decentralizację i różnorodność jego form. Z drugiej strony poszerzeniu zaczynają ulegać tradycyjne składy gremiów korporatystycznych na poziomach centralnym i średnim. W ich obrębie pojawiają się reprezentanci szerszych środowisk społecznych. Stają się tym samym zbyt liczne, aby dochodzić do budujących wniosków podczas zgromadzeń plenarnych. Dlatego też częściej obradują w rozmaicie formowanych (pod)komisjach, zespołach itp.

Ze wskazanych powyżej, a także z wielu innych powodów dyskusja o przyszłości dialogu społecznego była i jest obecna na poziomie UE. Wspomniana różnorodność istniejących w Europie rozwiązań instytucjonalnych wykluczała jednak, jak dotąd, merytoryczną dyskusję nad ewentualną scentralizowaną unijną formułą dialogu społecznego. I choć niektórzy badacze sugerowali pojawienie się takiej ewentualności, to współcześnie należy raczej pozostać sceptycznym co do możliwości

---

<sup>8</sup> J. Kelly, *Rethinking Industrial Relations. Mobilisation, Collectivism and Long Waves*, Routledge, London 1998.

unifikacji przetargów interesów w obrębie instytucji UE w dającej się przewidzieć przyszłości<sup>9</sup>. Nie zmienia to faktu, że dialog społeczny, a coraz częściej dialog w ogóle lub – używając innego terminu – deliberacja jako ogólny standard demokratycznej sfery publicznej zajmuje poczesne miejsce w wielu dokumentach unijnych. Promocję oraz ochronę rozumianego w ten sposób dobra społecznego traktuje się jako ogólne zalecenie uwypuklające potrzebę stałego wykorzystywania różnorodnych form partycypacji obywateli w demokratycznych procesach decyzyjnych.

Pamiętając o tym, krótko omówimy ramy instytucjonalnej oprawy stosunków przemysłowych i dialogu społecznego w trzech wariantach, które powinny pomóc nam z zrozumieniu kontekstu, w jakim funkcjonuje dialog rodzimy, wraz z jedną z jego lokalnych specjalności w postaci wojewódzkich komisji dialogu społecznego – WKDS-ów. Charakterystykę rozpoczniemy od austriackiego korporatystycznego układu instytucjonalnego, następnie spojrzymy na kontrastujący z nim pluralistyczny system brytyjski i dalej na mające charakter pośredni praktyki holenderskie. Niniejszą część pracowania zamkną ogólne wnioski odnoszące się do rozwiązań polskich.

### 1.1. Austria

Austriacki układ stosunków przemysłowych od dziesięcioleci uznawany jest za najbardziej zaawansowaną formę korporatyzmu. Rozpowszechniony, również w Polsce, termin „partnerstwo społeczne” (*Sozialpartnerschaft*) powstał właśnie w odniesieniu do austriackiego systemu alokacji zasobów oraz współzarządzania konfliktem społecznym na tle dystrybucyjnym. System austriacki jest wyraźnie osadzony kulturowo i wynika z konsensualnego stylu negocjacji interesów. Konsensualizm jest z kolei owocem podziałów socjopolitycznych<sup>10</sup>, które miały podłoże (socjo)ekonomiczne (klasowe) i religijne. Konflikty na tym tle miały istotny potencjał zapalny, co było szczególnie widoczne w okresie powojennym. Można powiedzieć, że austriacka odmiana korporatyzmu stanowi efekt konsensualnego

---

<sup>9</sup> A. Pelinka, *The (In) Compatibility of Corporatism and Federalism Austrian Social Partnership and the EU*, „West European Politics” 1999, Vol. 22; W. Streeck, P.C. Schmitter, *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organised Interests in the Single European Market*, w: *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, red. V. Eichener, H. Voelzkow, Metropolis, Marburg 1994.

<sup>10</sup> Za podziały socjopolityczne uznaje się wszystkie te formy względnie trwałych różnicowań makrospołecznych, które wywierają wyraźny i znaczący wpływ na grupowe i indywidualne zachowania polityczne obywateli.

porozumienia elit. Wskazuje się na kilka zasadniczych rysów austriackiego partnerstwa socjalnego<sup>11</sup>:

- funkcjonowanie zinstytucjonalizowanego systemu konsensualnego kompromisu politycznego pomiędzy wielkimi grupami interesu oraz partiami politycznymi (*Konkordanzdemokratie*)
- istnienie zinstytucjonalizowanej i scentralizowanej kooperacji między reprezentacją sektora pracy, organizacjami biznesu i agendami państwa, łącznie z funkcjonowaniem obligatoryjnych form samorządu pracowniczego i profesjonalnego
- wysoki stopień reprezentatywności oraz spójności organizacyjnej partnerów społecznych (związków zawodowych, organizacji biznesu, izb etc.)
- demokratyczny system zarządzania przedsiębiorstwami (rady zakładowe), który uzupełnia wspomniane wcześniej mechanizmy.

Wielu komentatorów zwraca uwagę na szczególny profil procesu ekonomicznego, który towarzyszy w Austrii partnerstwu społecznemu. Georg Winckler np. za kwintesencję austriackiego partnerstwa społecznego uważa proces stałej aplikacji postanowień kontraktu cenowo-płacowego, który nie oznacza bynajmniej systematycznego rozdawnictwa dóbr, dokonującego się poprzez regulacje cenowo-płacowe. Istotna jest jeszcze inna uwaga. W Austrii nie funkcjonuje, jak się niekiedy twierdzi, ujednoczony i scentralizowany system negocjacji płacowych. Koordynacja, jak już wspomniano, dotyczy jedynie aplikacji tych postanowień. Natomiast wrażenie, że system samych negocjacji jest scentralizowany, może wynikać z silnej pozycji austriackich izb federalnych, które w imieniu swych indywidualnych (zakładowych) członków dość często zabierają głos na forum publicznym<sup>12</sup>. Mówiąc innymi słowy, liderzy izb komentują stan dialogu w obrębie określonych branż i większych zakładów. Jest to jedna z przyczyn pojawiania się u niektórych odbiorców zewnętrznych wrażenia silnej centralizacji systemu przetargów płacowych. Wrażenie to dodatkowo może wzmacniać obserwacja przetargów płacowych w austriackiej sferze budżetowej, która należy do najbardziej rozbudowanych i najlepiej opłacanych w krajach realizujących wolnorynkowy model gospodarki.

Na uwagę zasługuje pozycja założonej w Austrii w 1957 r. Komisji Parytetowej ds. Cen i Płac (*Paritätische Kommission für Preis und Lohnfragen*). W jej skład wchodzi przedstawiciele centralnej administracji rządowej, związków zawodowych

---

<sup>11</sup> J. Sroka, *Proces decyzyjny w układzie przetargów przemysłowych*, w: *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 151.

<sup>12</sup> P. Teague, *Macroeconomic Constraints, Social Learning and Pay Bargaining in Europe, British*, „Journal of Industrial Relations” 2000, Vol. 38, s. 451.

oraz wspomnianych już wcześniej izb. Podmioty te kooperują w obrębie komisji w sposób dobrowolny, tzn. nieregulowany prawnie. Nie istnieje bowiem akt prawny, który w sposób formalny uzasadniałby jej istnienie. Początkowo zakładano, że Komisja Parytetowa będzie koordynować interesy grupowe w związku z polityką cen i płac, lecz wkrótce porozumienia uzgadniane w jej obrębie zaczęły obejmować znacznie szerszy zakres zagadnień ekonomicznych i socjalnych. W prowadzonej w sposób niemal permanentny dyskusji pomiędzy elitami grup interesu pomaga komisji organizacja pomocnicza – Komitet Doradczy ds. Ekonomicznych i Społecznych. Przez szereg lat silnie rozwinięty austriacki kompleks instytucjonalny zdawał się z powodzeniem adaptować do nowych warunków społeczno-ekonomicznych. W połowie lat 80. strategia partnerstwa socjalnego oraz austriacki model państwa świadczącego zaczęły przejawiać symptomy kryzysu. Nadal jednak udział grup interesu w procesie decyzyjnym jest w Austrii bardzo wysoki. Utrzymał się także transfer kompetencji wykonawczych państwa na rzecz organizacji interesu, a instytucje trójstronne mają zdolność zarządzania istotnym obszarem gospodarki – do tego stopnia, że Komisja Parytetowa nazywana jest niekiedy rządem ukrytym w cieniu<sup>13</sup>. Korporatystyczny dialog społeczny w Austrii znalazł się w ciągu ostatnich lat pod presją trendów kojarzonych z globalizacją, a także procesów unifikacyjnych zachodzących w ramach UE. Uwidacznia się skłonność do decentralizacji negocjacji i przenoszenia ich na poziom regionalny oraz branżowy. Wprowadzane zmiany nie są jednak na tyle istotne, aby można powiedzieć, że rozpoczęto reformowanie scentralizowanego systemu instytucjonalnego, postępuje raczej, w perspektywie optymistycznej – jego rekoordinacja, w pesymistycznej zaś – dezorganizacja.

## 1.2. Wielka Brytania

W porównaniu z korporatystycznym systemem austriackim brytyjskie praktyki dialogu w obszarze stosunków przemysłowych umiejscowione są na przeciwnym biegunie. Wielka Brytania od początku lat 80. uznawana jest za wiodący przykład pluralistycznego układu instytucjonalnego, któremu towarzyszy większościowy system polityczny. W 1979 r., po porażce wyborczej Partii Pracy wszelkie formy scentralizowanych negocjacji trójstronnych utraciły na znaczeniu i zaczęły stopniowo zanikać. W latach 80. i 90. uwidocznił się również zmierzch umów

---

<sup>13</sup> R.W. Kindley, *From Class Conflict to Class Cooperation: The Evolution of Austrian Cooperation*, Department of Political Science University of Minnesota, „Working Paper” 1992, Vol 92-2.

dwustronnych zawieranych na poziomie branż, który był rezultatem głębokiej restrukturyzacji gospodarki brytyjskiej. W okresie tym zaprzestało swej działalności piętnaście branżowych instytucji służących negocjacom sektorowym. Warto zarazem wspomnieć o losie ponadzakładowych (sektorowych) układów zbiorowych pracy w tym kraju. Umowy na szczeblu średnim, jeśli w ogóle są dziś obecne, praktykuje się głównie w obrębie sektora publicznego<sup>14</sup>, w sektorze zaś prywatnym stały się one zjawiskiem rzadkim. Zyskały natomiast na znaczeniu przetargi dwustronne prowadzone na poziomie firm. One też stanowią rdzeń współczesnych brytyjskich stosunków przemysłowych. Oryginalnym przykładem dwustronności w skali mikroprzemysłowej była także, wykorzystywana w wielu przedsiębiorstwach prywatnych, instytucja *closed shop*<sup>15</sup>.

Negocjacje na poziomach mezzo i makro inicjowane są współcześnie *ad hoc*. Znakomita większość tego typu negocjacji ma więc siłą rzeczy charakter nieregularny i wycinkowy. Dawniej, tj. do roku 2004<sup>16</sup>, gdy możliwe było stosowanie *closed shop*, prawdziwym forum dialogu dwustronnego były średnie i duże zakłady pracy. Wobec wysokiego stopnia decentralizacji przetargu, w dużych przedsiębiorstwach zaznaczał się wówczas istotny wpływ związkowych mężów zaufania (*shop stewards*). W okresie tym szczególnego znaczenia nabierały spory indywidualne pomiędzy pracodawcą a pracownikiem zatrudnionym w średnim lub dużym przedsiębiorstwie, zwłaszcza te, które miały charakter precedensowy. Rozstrzygały je wówczas i rozstrzygają nadal założony w 1964 r. Trybunał Przemysłowy oraz Królewska Komisja ds. Związków Zawodowych i Stowarzyszeń Pracodawców. Postępowanie ugodowe, zarówno w konfliktach zbiorowych jak i indywidualnych,

---

<sup>14</sup> Co samo w sobie jest zadaniem niełatwym z uwagi na postępującą hybrydowość brytyjskiej administracji publicznej, w obrębie której występują podmioty spotykane gdzie indziej rządziej (w największym bodaj zakresie w Szwecji) lub zgoła w ogóle (jak w większości postkomunistycznych krajów członkowskich UE).

<sup>15</sup> Instytucja *closed shop* z jednej strony umacnia pozycję związków zawodowych na arenie przemysłowej, zapewniając im odnawialność zasobów (członkostwo, spójność oraz siłę organizacyjną), z drugiej strony ułatwia pracodawcy prowadzenie negocjacji z organizacyjnie jednorodną załogą. Przez długie lata praktykę *closed shop* regulowała jedynie wykładnia orzecznictwa *common law*. Dopiero ustawa o stosunkach przemysłowych (*Industrial Relations Act*) z 1971 r. ograniczyła swobodę zawierania tego trybu porozumień. Na jej mocy indywidualni pracownicy uzyskali prawo do pozostawania poza organizacją związkową. Po porażce konserwatystów w 1974 r. nowy rząd przeprowadził ustawę o związkach zawodowych i stosunkach pracy, która znosiła ograniczenia dotyczące *closed shop*. W ten sposób ponownie pozbawiono pracowników prawa do pozostawania poza organizacją związkową w zakładach, gdzie strony zawarły kontrakt *closed shop*. Ostatecznie zakazano stosowania *closed shop* w 2004 r.

<sup>16</sup> Zob. przyp. 15.

proceedi także działająca od 1974 r. Rada Doradztwa i Arbitrażu, której skład tworzą przedstawiciele rządu, związków zawodowych, stowarzyszeń pracodawców oraz niezależni eksperci. Rozstrzygnięcia trzech wyżej wymienionych podmiotów mają charakter wiążący.

Warto pamiętać, że w odróżnieniu od wszystkich w zasadzie krajów Europy kontynentalnej, w Wielkiej Brytanii generatorem procesu tworzenia państwowych decyzji ekonomicznych jest otwarty, tj. wysoce rywalizacyjny rynek polityczny. Decyzje te kształtują się często w wyniku starcia odmiennych racji najsilniejszych grup interesu, zaś podstawową strategią wpływu jest lobbying. W okresach kooperacji powołano wprawdzie struktury umożliwiające współpracę trójstronną. Brak im jednak było odpowiedniego „napędu” w postaci ugruntowanej oraz cieszącej się szeroką akceptacją idei partnerstwa społecznego. Powojenne brytyjskie stosunki przemysłowe, a za nimi dialog społeczny cechował przede wszystkim woluntaryzm relacji zachodzących pomiędzy aktorami społecznymi. Nie znane były formy obli-gatoryjnego uczestnictwa w przetargach. Stosowano natomiast wspomnianą wcze-śniej instytucję *closed shop*, stanowiącą ciekawy przykład procesu sektorowego zamykania rywalizacji na arenie stosunków przemysłowych poprzez oddolne monopolizowanie procesów artikulacji oraz agregacji interesów pracowniczych przez najsilniejsze organizacje należące do Konfederacji Związków Zawodowych (Trades Union Congress – TUC). Biorąc dodatkowo pod uwagę rozpowszechnienie dialogu na poziomie zakładów, można powiedzieć, że do roku 2004 w obrębie brytyjskiej matrycy kulturowej dość dobrze rozwijał się mikrokorporatystyczny wzorzec instytucjonalny<sup>17</sup>.

Kolejną cechą brytyjskiej areny stosunków przemysłowych jest rozpowszech-nienie idei *Human Resource Management* (HRM). Od początku lat 90. formuła ta wywierała coraz silniejszy wpływ na kształt brytyjskich stosunków przemysłowych i dialogu społecznego<sup>18</sup>. Ideę HRM uznaje się za przejaw dominacji menedżerskie-go punktu widzenia w dialogu na poziomie mikro, tj. zakładowym<sup>19</sup>. Propozycje definicyjnego określenia istoty HRM budzą wiele kontrowersji. Z pewnością można natomiast stwierdzić, że HRM stanowi nie tyle układ instytucjonalny na poziomie mikro, co raczej zbiór zasad zarządzania oraz wzorców praktyk mene-

---

<sup>17</sup> P. Teague, *Macroeconomic Constrains, Social Learning and Pay Bargaining in Europe*, „British Journal of Industrial Relations” 2000, Vol. 38, s. 449.

<sup>18</sup> P. Edwards, M. Hall, R. Hyman, P. Marginson, K. Sisson, J. Waddington, D. Winchester, *Great Britain: From Partial Collectivism to Neo-Liberalism to Where? w: Changing Industrial Relations in Europe*, red. A. Ferner, R. Hyman, Blackwell, Oxford 1998, s. 21.

<sup>19</sup> R. Pettinger, *The Future of Industrial Relations*, Continuum, New York 2000, s. 136.

dżerskich będących istotną częścią prorynkowej kultury organizacyjnej w wielu przedsiębiorstwach. Zręby HRM tworzą cztery elementy:

- intensywna, horyzontalna oraz wertykalna komunikacja w obrębie organizacji
- wysiłki na rzecz kształtowania harmonijnych kontaktów pomiędzy kadrami zarządzającą a szeregowymi pracownikami
- ścisłe powiązanie wysokości zarobków z efektywnością pracy
- nacisk na szkolenie oraz doskonalenie zawodowe pracowników.

Formuła HRM, choć sama w sobie ciekawa, jest w sumie mało zwartą całością. Z tej podstawowej przyczyny nie stanowi ona podłoża dla ukształtowania się trwałych wzorców zachowań – nie znajdzie zatem umocowania instytucjonalnego. Można jedynie powiedzieć, że praktyki HRM są lepiej adoptowane w środowisku kulturowym, którego kształt sprzyja rozwojowi odpowiedzialności i zdolności przedsiębiorczych. Nie jest to konkluzja nowa, sformułował ją już w latach 50. Robert Bendix, który dzielił społeczeństwa na dwa typy – przedsiębiorcze i biurokratyczne<sup>20</sup>. Za wiodący przykład społeczeństwa przedsiębiorczego posłużyli wówczas temu uczonemu właśnie Brytyjczycy. Natomiast społeczeństwa Europy kontynentalnej R. Bendix umieszczał w grupie wspólnot o wyraźniejszych cechach biurokratycznych. Po upływie bez mała 50 lat stwierdzenie to wydaje się wciąż aktualne. W Wielkiej Brytanii, gdzie nadal dominuje leseferystyczna matryca kulturowa, w obrębie stosunków przemysłowych i w dialogu społecznym rozwija się pluralistyczny wzorzec instytucjonalny. Natomiast w krajach Europy kontynentalnej częściej uwidaczniają się skłonności do centralizacji negocjacji oraz etatyzacji niektórych procesów gospodarczych. W praktyce, o czym w Polsce dobrze wiemy, mamy do czynienia z wyłanianiem się hybrydalnych form instytucjonalnych. Również w odniesieniu do dialogu społecznego możemy wskazać na szereg układów pośrednich, które wypełniają przestrzeń pomiędzy austriackim korporacyzmem a brytyjskim pluralizmem. Jednym z takich przykładów jest Holandia.

### 1.3. Holandia

W Holandii sprzyjający rozwojowi kapitalizmu leseferyzm kulturowy przenikał się – m.in. za sprawą dominacji hiszpańskiej – z wpływami scentralizowanej biurokracji<sup>21</sup>. Splot obu matryc kulturowych w dużej mierze zdecydował o wyłonieniu się specyficznego holenderskiego modelu dialogu w obrębie stosunków

---

<sup>20</sup> R. Bendix, *Work and Authority in Industry*, John Wiley, New York 1956.

<sup>21</sup> W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001, s. 83–87.



przemysłowych. Ważnym czynnikiem kształtującym relacje pomiędzy grupami interesu były również, podobnie jak w Austrii, silne podziały społeczne na tle religijnym, które wzmacniały animozje rodzące się na podłożu zróżnicowań socjoekonomicznych<sup>22</sup>. Podziały te przyczyniły się do ukształtowania konsensualnego systemu politycznego, któremu towarzyszą rozwiązania korporatystyczne. Ten stan rzeczy uznaje się dziś zresztą za typowy. Politolog holenderski, Arendt Lijphart uważa, że korporatyzm jest jednym z elementów demokracji konsensualnej, pluralizm natomiast towarzyszy większościowej (tj. westminsterskiej) odmianie systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>23</sup>. Cytowany A. Lijphart, wraz z Marcusem Crepazem twierdzili nawet wprost, że „konsensualizm i korporatyzm są jak awers i rewers tej samej monety”<sup>24</sup>. Ze stanowiskiem tym można polemizować, jednak trzeba przyznać, że często oba fenomeny współlistnieją. Być może świadczyć o tym będzie również rozwój polskiego systemu politycznego, który gdyby stawał się coraz bardziej prodialogowy (tzn. korporatystyczny), to w rozumieniu klasycznym towarzyszyłoby mu wiele zjawisk konsensualnych, przekonujących o powszechności nastawienia kooperacyjnego w polskim społeczeństwie, gospodarce i polityce. Na razie jednak, jak wiemy, podobna diagnoza byłaby zdecydowanie przedwczesna. Wracając zaś do charakterystyki holenderskiego dialogu społecznego, warto podkreślić, że wspomniane filarowe (*verzuiiling*), jak mówią na nie Holendrzy, podziały socjopolityczne w nieco paradoksalny sposób przyczyniły się do budowy instytucji spajających społeczeństwo holenderskie<sup>25</sup>. Stało się tak po pierwsze dlatego, że tamtejsze podziały socjopolityczne uzupełniały konflikt na tle stosunków pracy o inne istotne wątki, czyniąc go tym samym mniej wyrazistym, a co za tym idzie mniej zapalnym. Po drugie, doprowadziły do ukształtowania się kulturowych wzorców tolerancji i kompromisu, które stanowią stabilną ramę dla instytucji dialogu społecznego.

Jednym z najbardziej charakterystycznych elementów kooperacji trójstronnej w obrębie holenderskiego systemu stosunków przemysłowych jest założona w 1950 r. Rada Społeczno-Ekonomiczna (Sociaal Economische Raad – SER).

---

<sup>22</sup> J. Sroka, *Kierunki przeobrażeń stosunków przemysłowych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2, s. 198.

<sup>23</sup> A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven 1999, s. 171.

<sup>24</sup> M.M.L. Crepaz, A. Lijphart, *Linking and Integrating Corporatism and Consensus Democracy: Theory, Concepts and Evidence*, „British Journal of Political Science” 1995, Vol. 25, s. 287.

<sup>25</sup> J. Visser, *The Netherlands: The Return of Responsive Corporatism*, w: *Changing Industrial Relations in Europe*, red. A. Ferner, R. Hyman, Blackwell, Oxford 1998, s. 283.

Kooperacji dwustronnej pomiędzy pracodawcami i pracownikami służy natomiast Fundacja Pracy (Sticking van de Arbeid – StAr). Fundacja, działająca w oparciu o przepisy prawa cywilnego, jest organem rozjemczym w stosunkach pracodawców z pracownikami. W stosunkowo wielu przedsiębiorstwach holenderskich funkcjonują nadal klasyczne rady pracownicze (*ondernemingsraden*). Od połowy lat 90. wzrasta jednak przekonanie o ich anachroniczności, niewydolności i fasadowości. Holendrzy mają jednak za sobą o wiele poważniejsze aniżeli rady pracownicze problemy z dostosowaniem systemu dialogu społecznego do współczesnych warunków gospodarczych, społecznych i politycznych. Przesilenie, w którego wyniku zainicjowano znaczące reformy, miało miejsce na przełomie lat 70. i 80. Wówczas to, w obrębie 12-milionowej populacji kraju, funkcjonowało ponad 400 wyspecjalizowanych regulacyjnych komitetów i agencji administracyjnych działających w obrębie 22 sektorów. W wielu z nich obecne były rozwiązania dialogowe. W skład wspomnianych agencji wchodziłi urzędnicy, eksperci, politycy oraz liderzy grup interesu. Począwszy od końca lat 70., w wyniku pogłębiającej się niewydolności tych instytucji oraz towarzyszącym jej zjawiskom wykluczenia (ekskluzji) społecznego i politycznego słabszych grup społecznych, sytuacja ta stała się przedmiotem krytyki. Skostniałe instytucje korporatystyczne zaczęły być postrzegane jako „bastiony konserwatyizmu”, „żelazne obręcze” zamykające dostęp do rynku politycznego, których istnienie utrudnia modernizację systemu. Pewne nadzieje na odmianę istniejącego stanu rzeczy budziły dokonania rządu brytyjskiego, który wdrażał nowy styl zarządzania interesem publicznym (*New Public Management* – NPM) zorientowany na „wmontowywanie” w system administracyjny elementów wydajności rynkowej. Na początku lat 80. w Holandii zdecydowano się na stopniowe wdrażanie praktyk NPM. W przedsięwzięciu tym wykorzystano również doświadczenia niemieckie. W efekcie wspomnianych zmian ukształtowała się holenderska odmiana nowego stylu zarządzania interesem publicznym. Zyskała ona miano modelu polderowego. Za zasadnicze cechy modelu polderowego uznaje się:

- stosunkowo wysoki stopień deregulacji systemu, w którego obrębie szereg podmiotów (również agencji publicznych) posiada potencjalną możliwość dostępu do środków budżetowych przeznaczonych na realizację określonych zadań
- fragmentację administracji centralnej, za której sprawą wyodrębnione w sposób funkcjonalny departamenty cieszą się szeroką autonomią – zarówno w zakresie form rekrutacji personelu, jak i projektowania wewnętrznych struktur organizacyjnych oraz dialogu z grupami interesu

- redukcję oraz zróżnicowanie form zatrudnienia (upowszechnienie kontraktów na czas określony, umów na realizację konkretnego przedsięwzięcia oraz etatów w niepełnym wymiarze czasu pracy)
- decentralizację administracyjnego procesu decyzyjnego, której towarzyszą różne formy partycypacji obywatelskiej (lokalnej, zawodowej, środowiskowej etc.).

Korporatyzm holenderski uległ więc istotnej decentralizacji, choć nadal trójstronna SER odgrywa istotną rolę systemową. We współczesnej Holandii gwarantowane formy zatrudnienia i płac należą już jednak do przeszłości. Kładzie się natomiast nacisk na potrzeby doskonalenia i zmian kwalifikacji pracowników. Akcentowany jest przy tym nowy kurs w polityce społecznej i gospodarczej, którego hasło wywoławcze stanowi polityka *flexicurity*. Procesy zmian nie są oczywiście jedynie autorskimi programami rządów, lecz rezultatem uzgodnień z partnerami społecznymi. Najkrócej mówiąc, efektem tej nowej strategii ma być aktywizacja indywidualnych przedsięwzięć w obrębie rynku pracy oraz uniezależnienie możliwie dużej liczby obywateli od systemu pomocy społecznej. Do najbardziej charakterystycznych rozwiązań tego typu należą, obok holenderskich, praktyki szwedzkie, duńskie i hiszpańskie.

#### 1.4. Zamiast podsumowania

W opracowaniach odnoszących się do administracyjnych form koordynacji życia publicznego wyodrębnia się pojęcia centralizacji, decentralizacji i niecentralizacji<sup>26</sup>. Zrozumienie znaczeń dwóch pojęć – centralizacji i decentralizacji – nie sprawia na ogół żadnych kłopotów. W przypadku kolejnego ważnego w administracji pojęcia – niecentralizacji może to już nie być tak łatwe, a to ze względu na słabe zakorzenienie kulturowe instytucjonalnych wzorców niescentralizowanych form działań publicznych w społeczeństwie polskim. Większość społeczeństw zachodnioeuropejskich nie dzieli z nami wspomnianego niedostatku. Do społeczeństw, dla których niecentralizacja jest wręcz jedną z wiodących publicznych zasad instytucjonalnych, z pewnością należą mieszkańcy Wielkiej Brytanii. Niecentralizacja uwidacznia się również, choć w mniejszym stopniu, w Holandii. Ma natomiast stosunkowo ograniczony zasięg w Austrii. I tam jednak pojęcie to znajduje obiór zdecydowanie żywszy niż w Polsce.

---

<sup>26</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998.

Uwarunkowana kulturowo pluralizacja dialogu społecznego sprawiła, że w Wielkiej Brytanii nie doszło do powstania trwałych i jednolitych, nie tylko centralnych, ale również regionalnych struktur negocjacyjnych. Nie znaczy to oczywiście, że regionalne przetargi interesów nie mają miejsca. Są one jednak inicjowane w różnorodny sposób. Częściej wykorzystuje się lobbings oraz kontakty z politykami zabiegającymi o poparcie w danym okręgu wyborczym<sup>27</sup>. W Holandii na poziomie regionalnym i lokalnym, jeśli już dochodzi do negocjacji trójstronnych, to w odniesieniu do konkretnych zagadnień problemowych. Wówczas pośrednio angażuje się w nie trójstronna Rada Społeczno-Ekonomiczna. Natomiast instytucją, która najczęściej podejmuje się koordynacji przetargu w skali mezo, jest dwustronna Fundacja Pracy<sup>28</sup>. W Austrii niescentralizowane formy przetargu interesów są stosunkowo rozpowszechnione na poziomie mikro jednak system koordynacji przetargu płac w skali całego kraju kontrolowany jest przez cztery scentralizowane izby. Z tej właśnie przyczyny powstaje wspomniane już wrażenie, że w Austrii dialog odbywa się wyłącznie na poziomie centralnym. Wrażenie to wzmacniają silne więzi o charakterze parakoalicyjnym łączące partie polityczne z organizacjami grup interesu<sup>29</sup>. Należy się spodziewać, że również w obrębie rodzimych stosunków przemysłowych wraz z postępującą decentralizacją dialogu społecznego pojawiać się będą wyraźniejsze i bardziej zróżnicowane formy kooperacji pracodawców i pracowników w skali mikro. Dopiero ich rozpowszechnienie może doprowadzić do ewentualnego upowszechnienia pojęcia niecentralizacji w obszarze stosunków przemysłowych.

## 2. Ogólne uwarunkowania zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego w Polsce

W Polsce, bynajmniej nie tylko z uwagi na zalecenia unijne, dialog społeczny stanowił i stanowi nadal jeden z widocznych wątków dyskusji nad kierunkami rozwoju systemu politycznego. Przyjęta przez sejm w lipcu 2001 r. ustawa o trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz rozporządzenie rządu z listopada 2001 stworzyły nową

---

<sup>27</sup> J. Plöhn, *Großbritannien*, w: *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, red. W. Reutter, Laske Burdich, Opladen 2001, s. 185.

<sup>28</sup> R. Kleinfeld, *Niederlande*, ibidem, s. 300.

<sup>29</sup> F. Karlhofer, *Österreich*, ibidem, s. 350.

sytuację formalno-ustrojową. Dotąd ta nowa sytuacja prawna generalnie sprzyjała rozwojowi dialogu społecznego, choć na pozór paradoksalnie już niekoniecznie konsolidacji dialogu społecznego w Polsce. Szybko się bowiem okazało, że treść tego ustawowego rozwiązania nie nawiązuje w sposób konsekwentny do żadnej z przytoczonych wcześniej zasad, tzn. centralizacji, decentralizacji i niecentralizacji. Praktyka pokazuje, że nie tylko nie mieliśmy do czynienia z koordynowaną przez rząd decentralizacją dialogu z wykorzystaniem prac Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (TK) oraz wojewódzkich komitetów dialogu społecznego (WKDS), ale wręcz pogłębiała się dekompozycja dialogu na poziomie centralnym i regionalnym. W tym sensie zmarnowana została szansa wmontowania mechanizmów koordynacyjnych, podobnych choćby do niektórych praktyk austriackich czy holenderskich. Mówiąc o zmarnowanej szansie mam na myśli ogólnie znany fakt, że nowatorskie rozwiązania instytucjonalne są łatwiejsze do wdrożenia w pierwszym okresie określonych reform – w tym przypadku chodzi o reformy dialogu społecznego z 2001 r. Zaisiłała wówczas swoista przerwa, nieciągłość o podłożu formalno-prawnym, bo wchodzi nowa ustawa, ale również kulturowym, ponieważ dzieje się coś, czego członkowie wspólnoty nie doświadczyli wcześniej. W tym ostatnim przypadku najbardziej interesuje nas tu zainicjowanie dialogu na poziomie regionalnym. Warto przy okazji zauważyć, że w podobnym momencie zarówno centralizacja i koordynacja, jak i decentralizacja oraz deregulacja procesów dialogu społecznego mogą cieszyć się wysokim poziomem legitymizacji społecznej – w zależności od aktualnej treści katalogu wiodących wartości politycznych, które podziela większość obywateli. Wiele też zależy od sprawnie przeprowadzonej kampanii informacyjnej i promocyjnej nowych instytucji, której – jak wiadomo – nigdy dotąd w zasadzie nie było. Przy czym winę za ten stan rzeczy należałoby rozdzielić, choć na pewno nie równo, pomiędzy wszystkie strony dialogu.

Zaniechanie, o którym mowa powyżej, jest tym bardziej znamienne, że negocjacyjne formy uzgadniania interesów z udziałem władz samorządowych na samym początku XXI wieku miały znaczną – wciąż zresztą mają, choć już mniejszą – szansę zdobycia poparcia społecznego. Argumenty przemawiające za poparciem przytoczonej tezy odnaleźć można w rezultatach badań, np. tych przeprowadzonych przez zespół pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego. Przykładowo: analiza materiału empirycznego wykazała wówczas m.in. wysoki poziom poczucia braku reprezentacji interesów wśród dolnośląskiej społeczności regionalnej. Jednocześnie stwierdzono, że relatywnie największa liczba respondentów (25%)

uznawała, że ich interesy reprezentuje samorząd terytorialny<sup>30</sup>. Warto jednak zarazem stale pamiętać o tym, że stosunek obywateli do kwestii wpływu poszczególnych aktorów na gospodarkę był i w dużej mierze jest nadal w Polsce ambiwalentny. Zaznacza się w związku z tym zjawisko przeplatania się oddziaływań dwóch rodzajów sprawiedliwości, tj. dystrybucyjnej oraz merytokratycznej, które stanowią o hierarchii zasad w ramach dwóch dominujących mechanizmów dystrybucji: politycznego (hierarchicznego) i rynkowego (rywalizacyjnego)<sup>31</sup>. Oba rodzaje sprawiedliwości różnią się przede wszystkim tym, że zyski generowane w obrębie rynku są proporcjonalne do indywidualnych nakładów, jakie ponieśli aktorzy w trakcie działań podejmowanych głównie na poziomie mikro, korzyści zaś oferowane przez (demokratyczną) politykę wynikają przede wszystkim ze skutecznej aktywności grupowej (realizowanej w ramach tzw. akcji kolektywnej, czyli skoordynowanych działań zbiorowych, których *spiritus movens* stanowią interesy grupowe). Upraszczając, można powiedzieć, że orientacje rynkowe (merytokratyczne) oddają bardziej konsumenckie – w dobrym tego słowa znaczeniu – nastawienie. Z kolei orientacje dystrybucyjne (polityczne) świadczą o przewadze klientelizmu<sup>32</sup>. W Polsce widoczne są obie orientacje, a przewagę jednej lub drugiej najlepiej rozpatrywać w konkretnym kontekście. Wychodząc z podobnego założenia, powinniśmy przyjrzeć się zarówno samemu WKDS-om, jak i problemowi ogólniejszemu, związanemu z perspektywami konsolidacji oraz koordynacji dialogu społecznego w Polsce.

---

<sup>30</sup> M. Cichosz, R. Herbut, J. Sroka, M. Wójta-Kempa, *Oblicza wyborcy. Społeczne determinanty zachowań politycznych Dolnoślązaków*, Profil, Wrocław 2001, s. 60.

<sup>31</sup> R.E. Lane, *Market Justice, Political Justice*, „American Political Science Review” 1986, Vol. 80, No. 2.

<sup>32</sup> A. Rychard, *Codziennosc świata instytucji*, w: *Jak żyją Polacy*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, IFiS PAN, Warszawa 2000, s. 185.

## ROZDZIAŁ II

# SYSTEMOWO-POLITYCZNE UWARUNKOWANIA DIALOGU SPOŁECZNEGO W POLSKICH REGIONACH

### 1. Wprowadzenie do (neo)funkcjonalnego ujęcia systemu politycznego

W większości tych analiz z kręgu szeroko rozumianych nauk społecznych, których przedmiotem zainteresowania są rozmaite mechanizmy wyboru, decydowania oraz sprawowania władzy publicznej, uwypukla się funkcjonalny aspekt systemu<sup>1</sup>, uzasadniający ich istnienie, rozwój i ewolucję tych mechanizmów. Przesłankę wyjściową dla rozwoju rozumianego w ten sposób funkcjonalizmu stanowiło dość pospolite przekonanie, że (spójna, systemowa) całość jest czymś więcej aniżeli tylko sumą części, które na nią się składają. Z tego prostego założenia w sposób stosunkowo jasny wynikał postulat wskazujący na potrzebę badania wzajemnych odniesień poszczególnych elementów systemowej całości, a także zagadnień związanych z równowagą tychże relacji<sup>2</sup>.

Bardziej wyrafinowane, a zarazem bliższe współczesności formy analizy funkcjonalnej uwypukliły znaczenie oddziaływań kontekstu środowiskowego, a więc tego, co pozostając zasadniczo na zewnątrz rdzennego systemu, wdziera

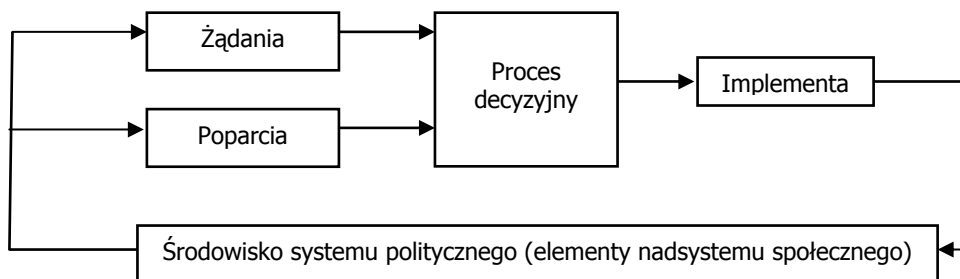
---

<sup>1</sup> W ujęciu szerszym bierze się pod uwagę kontekst systemu społecznego jako całości o charakterze generalnym czy lepiej – globalnym (choć nie chodzi tu rzecz jasna o zjawisko globalizmu). W węższym zaś rozpatruje się ramy systemu politycznego traktowanego jako szczególny podsystem systemu społecznego. Szczególny, bo zawierający mechanizmy umożliwiające zinstytucjonalizowaną i wieloaspektową ingerencję w życie społeczne i gospodarcze, a co za tym idzie realizację rozmaitych reżimów, np. reżimu dystrybucji, reżimu wykluczenia, współdecydowania, kształtowania polityk sektorowych etc.

<sup>2</sup> Zob.: K. Beyme von, *Współczesne teorie polityczne*, Scholar, Warszawa 2005.

się weń w rozmaity sposób i oddziałuje na jego istotę. Zasadniczą rolę dla rozwoju tego właśnie podejścia odegrała redefinicja funkcjonalizmu zaproponowana przez twórcę tzw. francuskiej szkoły socjologicznej Émile'a Durkheima<sup>3</sup>. Podejście to zostało następnie rozwinięte przez Roberta Mertona, który w prezentowanym przez siebie empirycznym wariacie funkcjonalizmu podkreślał potrzebę poszukiwania zarówno jawnych, jak i ukrytych funkcji, zwłaszcza zaś takich, które rzeczywiście mają do spełnienia poszczególne elementy dostosowujące się do uwarunkowań wewnętrznego oraz zewnętrznego środowiska systemu<sup>4</sup>. Rozwinięcie tych koncepcji osiągnęło swą kumulację w ogólnej teorii funkcjonalno-strukturalnej zaproponowanej przez Talcota Parsonsa, która zawiera propozycję uporządkowania poszczególnych wątków związanych z rolą funkcjonalnych podsystemowych całości globalnego systemu społecznego<sup>5</sup>. Metateoretyczne ujęcie Parsonsa dzielił już tylko krok od uogólnienia, jakie w odniesieniu do systemu politycznego, a więc w stosunku do jednego z istotnych fragmentów problematyki, która zajmowała Parsonsa, zaproponował David Easton<sup>6</sup>. Dla niego system polityczny był niczym innym jak podstawową strukturą, w ramach której toczy się życie polityczne. Prosty schemat działania podstawowego mechanizmu tejże struktury obrazuje rysunek 1.

Rys. 1. Schemat działania systemu politycznego wg D. Eastona



Źródło: D. Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, New York 1953.

<sup>3</sup> Zob. np.: É. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, WN PWN, Warszawa 1999.

<sup>4</sup> Zob. np.: R. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, WN PWN, Warszawa 2002.

<sup>5</sup> Charakterystyka możliwości zastosowania teorii T. Parsonsa, zob. np.: J. Sroka, *Metodologiczne aspekty badań zachowań politycznych o podłożu socjoekonomicznym*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2002, nr 2.

<sup>6</sup> D. Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, New York 1953.



W modelu Eastona (noszącym *nota bene* wyraźne znamiona ujęcia cybernetycznego) mamy do czynienia z interakcją trzech czynników:

- wspólnoty politycznej
- reżimu politycznego
- otoczenia.

To właśnie dzięki więziom spajającym obywatelską wspólnotę polityczną możliwe jest generowanie określonych żądań oraz oferowanie poparcia dla władz, które są w stanie w sposób przewidywalny podejmować decyzje, a następnie wdrażać je w życie. Upraszczając, powiemy, że wspomniane władze (a więc reżim polityczny) można sprowadzić do pewnego wspólnego mianownika. Byłby nim układ relacji pomiędzy stanowiącymi a wykonawczymi oraz centralnymi i terenowymi/samorządowymi instytucjami decydowania publicznego<sup>7</sup>. Podążając dalej w tym kierunku, powiemy, że podejmowane i wdrażane przez reżim decyzje przyczyniają się z kolei do pojawiania się rozmaitych zmian w otoczeniu systemu politycznego, do których można m.in. zaliczyć przeobrażenia o charakterze środowiskowym (np. w ekosystemie), społecznym (związane już choćby z długością życia oraz relacjami międzygrupowymi) czy w sferze wartości podzielanych przez znaczące wspólnoty (przejawiające się np. w zmianach poparcia dla postaw indywidualistycznych i bardziej konfrontacyjnych oraz kolektywistycznych, zorientowanych bardziej na współpracę).

Za słabość propozycji Eastona, czerpiącej – jak wspomnieliśmy – z sugestii Parsonsa, uznaje się niekiedy jej nazbyt dedukcyjno-empiryczny charakter<sup>8</sup>. Jednym ze skutków przyjęcia tejże perspektywy jest podporządkowanie funkcji, które ma wypełniać system (takich jak: adaptacja, osiągnięcie celów, integracja oraz kultywowanie wzorów i łagodzenie napięć), poszczególnym (podsystemowym) strukturom. Argumentuje się niekiedy, że podobny pogląd powinien w demokracjach budzić wątpliwości, ponieważ jakiś jego wariant, rozwinięty w obrębie teorii państwa i prawa, mógłby doprowadzić do wniosków nakazujących zdecydowane wzmocnienie funkcji regulacyjnych państwa, a co za tym idzie centralizację oraz koncentrację procesów decyzyjnych. Prowadziłoby to z kolei do ograniczania roli regionów i pozostałych, zarówno terytorialnych, jak i nieterytorialnych jednostek samorządowych. W podobnych warunkach nie można byłoby oczywiście mówić o jakiegokolwiek systemowo-politycznej samo-

---

<sup>7</sup> Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001.

<sup>8</sup> K. Beyme von, op.cit., s. 111.

dzielności bytów pozapaństwowych. Byłby to bowiem przykład kolejnego wcielenia mniej lub bardziej oświeconego centralizmu.

Remedium na tę antyliberalno-demokratyczną pułapkę teorii systemowej zawiera propozycja Niklasa Luhmanna<sup>9</sup>. Autor ten dokonał dość prostego w swej istocie zabiegu teoretycznego. Zastąpił mianowicie strukturalno-funkcjonalną formułę Parsonsa propozycją własną: funkcjonalno-strukturalną. Stosując tę odwróconą perspektywę Luhmanna, można argumentować na rzecz rozwiązań alternatywnych, zakładających możliwość realizacji określonych systemowych funkcji przez różne struktury, a więc także i te, które stanowią element organizacji systemu politycznego na poziomie regionalnym, oraz te, które nie są fragmentami podmiotów władzy, np. sformalizowane organizacje społeczne. Pewien problem tkwi jednak w tym, że często współcześnie cytowany Luhmann w sposób dość istotny zmieniał swoje poglądy. Jednak nie ich ewolucja, lecz wnioski, do których ostatecznie doszedł, będą dla nas najistotniejsze. Chodzi przede wszystkim o to, że dzięki Luhmannowi próby określania stanów strukturalnej stabilności systemu politycznego (do czego do niedawna zachęcała scheda po Parsonsie) zaczęły być wypierane dążeniami do określania stanów stabilności o charakterze dynamicznym. Innymi słowy: zamiast stanu równowagi systemowej zaczęto analizować procesy, które do niego prowadzą lub mogą prowadzić. Jednocześnie, w sposób może nie do końca dopowiedziany, zrezygnowano z prób kreacji rozmaitych wzorcowych modeli urzędzeń i rozwiązań politycznych, gdyż okazało się, że niezwykle rzadko można uzyskać zbliżone efekty ich działania w dwóch konkretnych systemach, nawet wówczas, gdy posiadają one podobne uwarunkowania kulturowe (zob. rozdz. I) oraz ten sam reżimowy kod genetyczny, np. w postaci występowania poliarchiczności<sup>10</sup>, stanowiącej rdzeń politycznego demokratyzmu. Wspomniana zmiana perspektywy doprowadziła również do większej skromności w ocenie możliwości realizacji zaprogramowanych działań systemowych. Z tego powodu analitycy systemów politycznych coraz częściej zaczęli zastępować termin planowanie pojęciem sterowania, rozprawy zaś o warunkach skutecznej i globalnej kontroli znalazły się w cieniu opracowań podnoszących rangę autonomizacji poszczególnych fragmentów (podsystemów) systemu politycznego przy ich

<sup>9</sup> N. Luhmann, *Essays on Self-Reference*, Columbia University Press, New York 1989.

<sup>10</sup> W uproszczeniu można powiedzieć, że poliarchiczność oznacza m.in. istnienie kilku wzajemnie równoważących się i kontrolujących swe działania ośrodków władzy. Poliarchiczność zatem zasadniczo odnosi się do klasycznego trójpodziału władz. Bez istnienia trójpodziału nie można wyobrazić sobie rozwoju zaawansowanych form poliarchii. Szerzej zob. np.: R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków 1995.

jednoczesnym uwrażliwieniu na szeroko pojęte oddziaływania środowiskowe oraz gotowości do ustalania znaczeń.

W efekcie wspomnianej tu pokrótce ewolucji perspektywy teoretycznej początkowy planistyczny optymizm przedstawicieli analizy systemowej znalazł się w dość wyraźnym kryzysie. Nie oznacza to jednak, że w ujęciu czerpiącym z bogatego i wciąż uzupełnianego dorobku N. Luhmanna nie ma miejsca na analityczną aktywność o charakterze predyktywnym oraz na działania noszące znamiona kreacji programów wdrożeniowych. Nic bardziej błędnego. Oferta Luhmanna pozostawia możliwość przewidywania i programowania – tyle, że jest to niemożliwe bez uwzględnienia kategorii systemowego samoodniesienia (*autopoiesis*). Ta zaś, choć kluczowa, w gruncie rzeczy dość rzadko bywa dostrzegana i rozumiana. Uwaga ta odnosi się w szczególności do sfery praktyki (współ)decydowania publicznego.

System autopojetyczny to taki, który stale, w pewnym sensie w nieskończoność sam siebie referuje, czy też (re)definiuje. Proces samoreferencji dokonuje się w toku prowadzonej we wnętrzu systemu dyskusji nad jego istotą, w której uczestniczą rozmaite, nie tylko państwowe, podmioty. Oprócz wspomnianej samej tylko dyskusji nad nowymi sposobami samoreferowania się systemu, ma również miejsce działanie przejawiające się w stałym praktykowaniu systemowej samoreferencyjności. Do najważniejszych elementów tejże praktyki zaliczyć należy procesy wymiany zasobów zachodzące pomiędzy aktorami życia publicznego w ramach układów o charakterze sieciowym. W ten sposób państwo, rozumiane jako rdzeń systemu politycznego, redukuje swe wyobcowanie z szeroko rozumianego społeczeństwa, co niewątpliwie jest zjawiskiem pozytywnym. Z drugiej jednak strony pojawia się zagrożenie utratą sterowności nad procesami rozpraszania się (dyspersji) władzy publicznej, której poszczególne składniki są – niczym w sali luster – multiplikowane, w rozmaity sposób deformowane, korygowane oraz odnoszone do siebie nawzajem w obrębie coraz liczniejszych instytucji demokracji deliberacyjnej.

W świetle powyższego powiemy, że w systemie autopojetycznym nad sztywnymi hierarchiami górę biorą wielopasmowe mechanizmy sterowania stale zorientowanego na dokonywanie zmian strukturalnych, który to proces jest podporządkowany realizacji funkcji systemowych. Dokonująca się w ten sposób permanentna ewolucja strukturalna przebiega w trzech zasadniczych etapach<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup> Por.: K. Beyme von, op.cit., s. 194.

- 1) od samoorganizacji, która stanowi efekt działania sił integrujących oraz reintegrujących wspólnotę polityczną,
- 2) poprzez systemowe samoodniesienie, którego istotę stanowi wewnętrzny proces komunikacji pomiędzy składowymi systemu oraz niemające końca referowanie poszczególnych elementów systemu w celu zachowania jego sił reprodukcyjnych, utrzymania spójności oraz uniknięcia zbyt gwałtownych wychyleń od stanu równowagi,
- 3) do samowytwarzania, czyli odtwarzania dotychczasowych i sprawdzonych w działaniu struktur oraz wytwarzania struktur nowych, które mogłyby lepiej sprostać zadaniom realizacji systemowych funkcji w formach, które w wyniku podjętych na etapie 2 samoreferencyjnych uzgodnień uznaje się za aktualnie obowiązujące.

W scharakteryzowany powyżej sposób przebiega wewnątrzsystemowy ruch okrężny<sup>12</sup> – od formułujących określone postulaty wspólnot społecznych, poprzez ciała pośredniczące (m.in. partie polityczne, zrzeszenia obywatelskie, związki wyznaniowe, związki zawodowe czy organizacje pracodawców), do publicznych (państwowych i samorządowych) oraz semipublicznych (konsultacyjnych, negocjacyjnych, dialogowych) ośrodków decydowania i współdecydowania publicznego.

Kończąc prezentację głównych założeń współczesnej analizy systemowej, nie sposób nie zapytać o to, czy w warunkach panujących w Polsce w ogóle możliwe jest rozpatrywanie zjawisk i procesów zachodzących na poziomie regionu (województwa) przy użyciu kategorii systemu. Do sformułowanej w ten sposób kwestii odniesiemy się w kolejnej części niniejszego opracowania.

## **2. Region administracyjny – terytorialny system polityczno-społeczny czy systemowa kondygnacja?**

W świetle tego, co dotychczas zostało powiedziane, jest rzeczą dość oczywistą, że w tradycji nauk społecznych, mówiąc o systemie, niekoniecznie musimy detalicznie odnosić się do jego struktury. Nie sposób natomiast uniknąć odniesień do jego funkcji – o czym już była mowa – oraz do problemu systemowych granic, który pragniemy poruszyć w tym właśnie miejscu.

---

<sup>12</sup> Zob.: N. Luhmann, *Teoria państwa bezpieczeństwa socjalnego*, WN PWN, Warszawa 1994.

Mając na uwadze granice pomiędzy systemem politycznym a jego otoczeniem, powiemy, że chodzi o linie demarkacyjne pomiędzy wyraźnymi, autonomicznymi i autopojetycznymi (zob. pkt 1) całościami. Można postawić tezę, że w tym sensie żadna polska jednostka samorządowa nie może być uznana za system, a jedynie za jego składową. Formułując ten sąd, pomijamy jego rozległe implikacje prawno-ustrojowe. Nie ma tu miejsca na podobną argumentację, choć z pewnością wzmocniłaby ona sformułowane w ten sposób twierdzenie.

Pozostaje zatem wziąć w cudzysłów termin system polityczno-społeczny, a zarazem stwierdzić, że tego dość ułomnego (w stosunku do polskich województw) sformułowania używamy z pełną świadomością badawczą. W ten sposób staramy się bowiem sprowokować, a zarazem zachęcić Czytelnika do spojrzenia na polskie województwa jako regiony mogące budować (tj. redefiniować, renegocjować) swe tożsamości (społeczne, gospodarcze, polityczne), m.in. przez dialog regionalny, orientację na innowacyjność oraz wzmacnianie swych quasi-systemowych (sieciowych) rodzajów autonomii. Składowymi tychże autonomii, oprócz wspomnianego potencjału, jaki może tworzyć dialog społeczny i innowacje, są z pewnością regionalne zasoby w postaci potencjałów, jakie niosą ze sobą: aktywność społeczna i obywatelska, postawy przedsiębiorcze, zaplecze akademickie i badawcze, konsolidacja regionalnych instytucji publicznych, sprawność regionalnych i lokalnych aparatów administracyjnych, a także ich współpraca, zaplecze edukacyjne regionu oraz uwarunkowania kulturowe. Przy czym te ostatnie, mimo że znalazły się na końcu tej listy, wypada uznać za jedne z najistotniejszych (zob. rozdz. I), gdyż to właśnie one mogą w przyszłości zdecydować o powstaniu czytelniejszego i bardziej autonomicznego profilu tożsamości regionalnej, która mogłaby z kolei stanowić zaczątek regionalnej wspólnoty społeczno-politycznej, podobnej choćby podmiotom znanym z modelu nadreńskiego<sup>13</sup>.

Na nasze szczęście istnieje jednak alternatywna możliwość analizy osadzonej w kontekście systemowym. W skrótowym ujęciu sprowadza się ona do monitorowania sieci powiązań rozwijających się w kontekście nie tylko samego zinstytucjonalizowanego dialogu w województwach, ale i powstających w trakcie lub w wyniku realizacji regionalnych polityk sektorowych. Obie te sfery są

---

<sup>13</sup> Przy tym bardzo istotnym zastrzeżeniu, że jest to model federalny, i to zarówno w wymiarze terytorialnym – tj. krajów związkowych, jak i nieterytorialnym – izb gospodarczych. W sposób zasadniczy odróżnia to model nadreński od stosowanego w Polsce modelu francuskiego, z silnym centrum i ograniczoną autonomią regionów.

ze sobą zresztą dość ściśle związane, choć uczestnicy regionalnego dialogu społecznego nie zawsze mają tego świadomość. Zastosowanie analizy sieci pozwoliłoby bronić naszej tezy o istnieniu regionalnego systemu polityczno-społecznego, mówiącej o znacznym uzależnieniu polskich regionów od decyzyjnego centrum. Z drugiej zaś strony, umożliwiłoby spojrzenie na regionalny dialog społeczny pod kątem możliwości działań sprawczych, jakie – w szerszym kontekście – rysują się dziś lub mogą pojawić się w bliskiej przyszłości przed regionalnymi podmiotami decyzyjnymi oraz aktorami społecznymi i politycznymi, w tym rzecz jasna również przed partnerami społecznymi.

Mając w pamięci poczynione uwagi, należy stwierdzić, że na poziomie regionu lepiej byłoby posługiwać się perspektywą sieciową niż paradygmatem systemowym, zwłaszcza w jego staroświeckiej wersji, która skupiona jest na analizie sztywnych uwarunkowań prawnoustrojowych. Warto zarazem podkreślić, że wspomniana perspektywa sieciowa stanowi *de facto* nie tyle alternatywę, co raczej rozwinięcie ofert znanych z poszczególnych wcieleń teorii systemowej. Ze wspomnianego powodu warto się nieco bliżej przyjrzeć sieciowym modyfikacjom, które mogą dotyczyć systemu politycznego na jego regionalnym poziomie. Propozycję wstępnej klasyfikacji takich upolitycznionych sieci (*policy networks*), mogących pojawiać się na poziomie regionu w kontekście funkcjonowania instytucji regionalnego dialogu społecznego, zawiera treść tabeli 1. W typologii tej uwypuklona została siła aktorów uwikłanych w poszczególne warianty układów sieciowych.

Tabela 1. Typologia *policy networks* z uwzględnieniem siły uwikłanych autorów

Rodzaj sieci	Dominacja:
Sieć etatystyczna	– etatyzmu, agencje państwowe kontrolują kluczowe sektory gospodarki, dialog ściśle podporządkowany reprezentacji rządu centralnego
Sieć karteli partyjnych	– parantelizmu, kliki partyjno-polityczne pełnią dominującą rolę w procesach gospodarczych, zachodzą zjawiska ich cyklicznej wymiany powodowane mechanizmami wyborczymi (nowe elity władzy)
Sieć karteli administracyjno-społecznych	– klientelizmu, procesy gospodarcze podporządkowywane są interesom uprzywilejowanych grup społecznych, wyraźna dominacja sektorów, w których przeważają różne formy kontroli administracyjnej podmiotów gospodarczych
Sieć o profilu korporatystycznym	– najsilniejszych grup interesu, ale z zachowaniem parytetu wpływu najsilniejszych (tzw. reprezentatywność organizacji) – nie tylko bieżące konflikty, ale i projekty poszczególnych

	polityk sektorowych są, w sposób zinstytucjonalizowany, konsultowane z najsilniejszymi związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców
Sieć subrządów ( <i>subgovernments</i> )	– pluralizmu sponsorowanego przez grupy interesu, na poszczególne polityki sektorowe mają wpływ elity najkorzystniej usytuowanych (choć niekoniecznie najsilniejszych w sensie zaplecza organizacyjnego, uzwiązkowienia etc.) grup interesu, które wspomagając władze określonymi zasobami, zyskują na poły formalny wpływ na decyzje
Sieć pluralistyczna	– „otwartego rynku” oddziaływań grup interesu, potencjalnie nieograniczona liczba aktorów może starać się wywierać naciski na decyzje ośrodków władzy publicznej

Źródło: Oprac. własne na podst. K. Beyme von, op.cit., s. 251; J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 115–173.

Przedstawiona tu typologia nie może być, rzecz oczywista, jedyną możliwą tego typu propozycją, co jedynie pochopnie można by uznać za jej słabość. My jednak pamiętamy o tym, że w naukach społecznych, co najmniej od momentu opublikowania metodologicznych sugestii autorstwa Karla Poppera<sup>14</sup>, multiplikacja możliwych ujęć „tej samej prawdy” nie tylko nie stanowi problemu, ale świadczy o przewadze określonej teorii. Nie wdając się szczegóły, można powiedzieć, że podobną sytuację uznaje się za pożądaną z uwagi na prosty fakt, iż wielość ujęć ułatwia podważenie (falsyfikację) danej teorii (koncepcji, projektu metody działań praktycznych), a co za tym idzie, czyni ją mniej użyteczną dla potencjalnie niebezpiecznych doktrynerów, a także wyrachowanych polityków i nie mniej przecież sprytnych emisariuszy grup interesów. Sprzyja to natomiast rozwojowi dyskusji obywatelskiej i chroni przed zwyrodnieniem mechanizmy publiczne.

Przedstawiona w tabeli typologia stanowi zatem jeden z wariantów klasyfikacji poszczególnych rodzajów *policy networks*. Dla potrzeb niniejszego opracowania wydaje się ona przydatna przede wszystkim dlatego, że „bardziej sprowadza na ziemię” nadużywane niekiedy w codziennej praktyce pojęcie systemu regionalnego, uwypuklając zarazem aktywność zaangażowanych w sieć aktorów, którzy dążą do zainicjowania, a następnie utrwalenia określonego rodzaju relacji zachodzących w obrębie konkretnego rodzaju sieci. Warto przy tym

<sup>14</sup> K. Popper, *Spoleczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, 2, WN PWN, Warszawa 2006.

dodać, że relacje te kształtowane są, jak się rzekło, w kontekście ogólnosystemowym (systemu politycznego współczesnego państwa narodowego, jakim jest Polska), lecz mają pewną autonomię, która wynika z ich usytuowania na konkretnej „arenie” lub „kondygnacji”<sup>15</sup> systemu politycznego. W interesującym nas wariancie będzie to, co najwyżej, semi-autonomiczny poziom regionu – a i takie, zdawałoby się stosunkowo neutralne stwierdzenie może się wydać nadużyciem, gdy polskie województwa porównamy z semi-autonomicznymi regionami hiszpańskimi czy brytyjskimi.

Strategie aktorów regionalnego subsystemu będą więc siłą rzeczy zależne od rodzaju relacji sieciowych, który dominuje w skali całego (ogólnopaństwowego) systemu (zob. tab. 1). Mogą oni jednak starać się je modyfikować, dopasowując do stanu swoich zasobów, warunków ekonomicznych panujących w regionie czy do lokalnych tradycji lub aktualnych uwarunkowań koalicyjnych. Będzie to szczególnie widoczne w przypadku tych regionów, w których sytuacja społeczno-gospodarcza łatwo może się stać polityczną kartą przetargową.

### **3. Warianty strategii realizowanych przez podmioty zaangażowane w funkcjonowanie regionalnych sieci powiązań**

Jeśli uwzględnimy fakt istnienia brzegowych uwarunkowań subsystemowej (regionalnej) przestrzeni dla realizacji sieciowych strategii systemowych, wówczas nietrudno będzie nam dostrzec, że aktorzy ci mają do wyboru cztery wiodące typy strategii sieciowych (*policy networks*). Chcąc zaś określić brzegowe uwarunkowania przestrzeni, w której realizowane są nowe strategie systemowe, powinniśmy uwzględnić:

- działania koordynacyjne ośrodków decyzyjnych władzy publicznej (koordynacja zewnętrzna)
- wewnętrzną koordynację wzajemną, realizowaną przez podmioty funkcjonujące w obrębie sieci (samoregulacja).

W przedstawionej w ten sposób modelowej przestrzeni, w której obrębie realizowane są strategie sieciowe, zawierają się cztery najważniejsze obszary

---

<sup>15</sup> Szerzej na temat koncepcji aren i poziomów systemu politycznego zob. np.: K.R. Luther, *Dimensions of Party System Change: The Case of Austria*, „West European Politics” 1989, Vol. 12, No. 4.



niszowe. W niszach tych przeważają poszczególne rodzaje strategii uwzględnione w tabeli 2.

Tabela 2. Brzegowe uwarunkowania przestrzeni dla realizacji sieciowych strategii systemowych

Przewaga koordynacji zewnętrznej (państwowo-administracyjnej) z elementami współdecydowania	<b>Przypadek 1.</b> Etatystyczne strategię sieciowe (kodyfikacja zamknięta)	<b>Przypadek 2.</b> Skoncentrowane strategię przetargowe i negocjacyjne (korporatyzm)
Przewaga koordynacji wewnętrznej (stanowiącej efekt dialogu i deliberacji) oraz samoregulacji układów sieciowych	<b>Przypadek 3.</b> Zdekoncentrowane strategię lobbingowe i przetargowe z udziałem elit silnych grup interesu oraz strategię stanowiące część rządzenia wielopasmowego – <i>governance</i> (kodyfikacja otwarta)	<b>Przypadek 4.</b> Autonomiczne strategię sieciowe realizowane w warunkach rozproszonych oddziaływań aktorów dysponujących podobnym potencjałem zasobów (sieci pozbawione centrum), szerokie wykorzystanie rządzenia wielopasmowego

Źródło: J. Sroka, op.cit., s. 144.

W przypadku pierwszym mamy do czynienia ze zetatywowanym układem sieciowym, w którego obrębie generalnie istnieje stosunkowo niewiele (legalnych) możliwości manewru, zwłaszcza dla niepublicznych aktorów sieci. Układ cechuje stosunkowo zaawansowana, „zamknięta” formalizacja, centralizacja oraz dość ścisła koordynacja administracyjna, której celem jest w dużej mierze dekretywane zawiadywanie transferem aktywności uczestników oraz transferem zasobów. Upraszczając można powiedzieć, że w warunkach przewagi etatystycznych strategii sieciowych nic nie dzieje się bez wiedzy oraz bez woli centralnej administracji rządowej. Działania aktorów samorządowych oraz podmiotów niezależnych sprowadzają się więc często do przedsięwzięć zmierzających do przechwycenia części środków publicznych, którymi dysponuje państwo, a niekiedy, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z „miękkim” etatyzmem, realizowanym przez słabe państwo<sup>16</sup>, także do swoistego prywatyzowania niektórych administracyjnych obiegów.

<sup>16</sup> Zob.: F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.

Przypadek drugi stanowi przykład znacznie bardziej elastycznej i nieinwazyjnej regulacji centralnej. Dawniej ten typ regulacji kreowany był głównie za sprawą wykorzystania strategii przetargowych i negocjacyjnych (korporatystycznych). Współcześnie koordynacja przybiera również postać praktyk z kręgu nowego stylu zarządzania interesem publicznym (*New Public Management* – NPM). W przypadku strategii o charakterze korporatystycznym mamy do czynienia ze scentralizowanym kontraktowaniem pokoju społecznego przez włączanie organizacji grup interesu do procesów decyzyjnych. Natomiast ośrodki władzy korzystające ze strategii NPM publicznej sprawują kontrolę nad aktorami niepublicznymi zaangażowanymi w sieć przez zdecentralizowane kontraktowanie usług, które podmioty niepubliczne wykonują następnie w imieniu administracji rządowej i samorządowej.

W trzecim przypadku pojawia się przestrzeń zarówno dla strategii znanych z „otwartego” pluralizmu, w którym dominują zdekoncentrowane formy przetargu interesów grupowych oraz lobbuing, jak i dla działań charakterystycznych dla środowiska subrządów (*subgovernments*) oraz wspomnianego już rządzenia wielopasmowego (*governance*). W obrębie strategii z kręgu tego nowego stylu rządzenia ośrodki władzy publicznej zachowują przede wszystkim możliwość ustanawiania formalnych zasad funkcjonowania sieci i są często inicjatorami poszczególnych działań przekazywanych następnie w ręce podmiotów niepublicznych.

W przypadku czwartym mamy do czynienia z bardzo rzadkimi w Polsce autonomicznymi strategiami sieciowymi. Realizowane są one w warunkach daleko idącej decentralizacji, dekoncentracji oraz mnogości ośrodków decyzyjnych, których wpływy wzajemnie się równoważą. Taka sytuacja występuje w zaawansowanych formach federalizmu oraz przy wyższym poziomie uogólnionego zaufania społecznego, przede wszystkim w USA, ale również w krajach nordyckich.

Odnosząc się do realiów funkcjonowania polskich regionów, pozostaje stwierdzić, że na obecnym poziomie rozwoju systemu politycznego najlepsze widoki mają przed sobą (subsystemowe) etatystyczne strategie sieciowe, w których pojawiają się poszczególne wątki związane z powiązaniem noszącymi znamiona parentelizmu, klientelizmu oraz sponsorowanego pluralizmu.

## ROZDZIAŁ III

# CECHY REGIONALNEJ PRZESTRZENI INSTYTUCJONALNEJ W POLSCE

Pojęcie instytucji w sensie społecznym, politycznym oraz ekonomicznym zawiera w sobie, zgodnie z sugestiami D. Northa, zarówno formalne, jak i nieformalne reguły działania. Są one niczym innym, jak matrycami, wzorcami czy polami rozgrywek, w obrębie których poruszają się konkretne organizacje, a ich ruch przyczynia się do ewolucyjnej redefinicji instytucjonalnych wzorców<sup>1</sup>. Ujmując rzecz nieco inaczej, powiemy, że instytucje podobne są do reguł, w których obrębie toczy się gra, zaś organizacje przypominają drużynowych graczy. Nawiązując do takiego właśnie rozumienia instytucji, G. Meardi lakonicznie, a zarazem trafnie stwierdza rzecz oczywistą, choć nie zawsze wystarczająco uświadomioną, że wszelkie „interesy nie są dane w naturze: muszą być najpierw uznane, określone i wyrażone”<sup>2</sup>.

Mając powyższe na uwadze, powiemy, że każda grupa, która określi i wyrazi swoje interesy, aby osiągnąć sukces musi dążyć do ich uznania przez innych aktorów. Jak wiadomo, w każdej wspólnocie ten proces uznawania związany jest z konwencjonalizacją faktów społecznych, gospodarczych i politycznych – także i tych faktów, które przejawiają się w postaci swoistych spłotów uwarunkowań odczuwanych jako interesy grupowe. Skutek rozumianego w ten sposób procesu konwencjonalizacji staje się pewniejszy wówczas, gdy określona grupa skutecznie zabiega o rezerwację możliwości wykorzystania istniejących instytucjonalnych reguł i wzorów działania. Jeśli zaś zarówno grupa, jak i tworzona przez nią struktura organizacyjna są wystarczająco silne,

---

<sup>1</sup> D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.

<sup>2</sup> G. Meardi, *Integracja europejska i zbiorowe stosunki pracy: różni aktorzy, różne scenariusze*, w: *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, red. W. Kozek, Scholar, Warszawa 2003.

wówczas jej członkowie mogą dążyć do przeobrażenia istniejących instytucji lub kreacji instytucji nowych. Dążąc do instytucjonalnej zmiany, starać się będą upowszechniać takie wzorce działania, które w ocenie określonych elit grupowych mogą przynieść relatywnie więcej korzyści.

Kreacja instytucji jest rzecz jasna zjawiskiem złożonym. Dlatego błędem (dość często spotykanym) jest twierdzić, że główną rolę odgrywają w niej normy prawne. Owszem, w odniesieniu do niektórych aktów prawnych, np. ordynacji wyborczych, łatwo można stwierdzić ich bardzo konkretny oraz bezpośredni, a zarazem twardy wpływ na instytucjonalną konfigurację areny wyborczej, a pośrednio również systemu partyjnego<sup>3</sup>. Ale czy do podobnej konkluzji można dojść w odniesieniu do norm dialogu społecznego? Wypada w to wątpić, w tym obszarze normy mają bowiem dodatkowo tę właściwość, że jak nigdzie indziej mogą przyczynić się do oligarchizacji interesujących nas procesów.

W odniesieniu do WKDS-ów można powiedzieć, że w sytuacji zbliżonej do optymalnej regulacje powinny raczej stanowić osnowę zastanych, tj. istniejących już, w sposób rdzenny (endogenny), wzorców instytucjonalnych. Co więcej, w stanie najbardziej pożądanym wzorce te winny tworzyć spójne układy. Chodzi tu o istnienie regionalnie rozpoznawalnych agregatów, które opatruje się lokalnie przyjętymi nazwami, jak: kultura gospodarcza regionu X, kultura współpracy, dialogu i kompromisu w regionie Y czy regionalny duch przedsiębiorczości w województwie Z. Jeśli natomiast nie istnieją tego typu rdzenne wzorce lub są zbyt słabe, wtedy nawet najsprytniejsze regulacje zawisną w instytucjonalnej próżni. W żaden sposób nie stają się one wówczas częścią szerszej (regionalnej, ogólnokrajowej) konwencji (sub)systemowej, lecz tworzą

---

<sup>3</sup> Jednak także i w tym zakresie doświadczenia Polski oraz innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej podpowiadają, że choć ordynacje wyborcze ewidentnie wpływają na rozkład mandatów oraz częstotliwość debiutów w parlamencie czy w regionalnych sejmikach, to – jak dotąd – nie są one w stanie przyczynić się do głębszego zakorzenienia ugrupowań partyjnych w elektoracie. Przeświadczenie, że jest to jednak możliwe, przejawiają niektórzy badacze znajdujący się pod wpływem amerykańskiej konserwatywnej wykładni analizy instytucjonalnej, która ma wyraźne nachylenie prawnicze (zob. np.: J.S. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-communist Transitions*, „World Politics” 1998, Vol. 50). Wydaje się jednak, że w krajach Europy Środkowej i Wschodniej „instytucjotwórczy” wpływ ordynacji wyborczych nie jest nadal oczywisty nie tylko w przypadku partii politycznych, ale również w instytucjonalizacji samych elekcji. Wciąż nie jesteśmy przecież pewni, na ile tworzą one stabilną instytucję wyboru publicznego, na ile zaś są dla części obywateli (np. nieuczestniczących w wyborach) wybiegiem czy swoistą derywacją służącą szeroko rozumianym elitom do legitymizowania swych wpływów w określonych środowiskach.

byty odrębne o ograniczonej sprawności lub zupełnie fasadowe, abstrahujące od rzeczywistego kształtu działań (i zaniechań) zarówno w obszarze dialogu społecznego *en bloc*, jak i w obrębie poszczególnych, regionalnych i centralnych polityk sektorowych. Mamy wówczas do czynienia z – nazwijmy to w ten sposób – karłowatością tych form dialogu, które wynikają z formalnej, zrytualizowanej fasady, a zarazem z dość wybujałym rozwojem relacji ukrytych, np. wynikających z rozpowszechnienia „żelaznych” (zamkniętych) koalicji interesów<sup>4</sup>. Co więcej, można wówczas odnieść wrażenie, że działania części aktorów regionalnych charakteryzuje swoiste rozdwojenie, rozstrojenie czy wręcz zwielokrotnienie logik działania. W tym kontekście można, pamiętając o ograniczeniach, zaryzykować tezę, iż w ten właśnie sposób dochodzi do splecenia się, w ramach regionalnej dialogowej hybrydy, w znacznej mierze fasadowego korporatyzmu sektora publicznego na poziomie średnim ze swoistym konfliktowym pluralizmem<sup>5</sup> działań i rozmaitych machinacji zachodzących w ramach relacji ukrytych.

Wskazane zjawisko będzie bardziej zaskakujące, zwłaszcza dla obserwatora zewnętrznego, od zachowań rytualnych, gdyż te mogą służyć odgrywaniu działania czy udawaniu rozmaitych wspólnych przedsięwzięć i jako strategie zorientowane na podtrzymanie gry pozorów mogą być zrozumiałe, chociażby dlatego, że codzienność w pewnym zakresie zmusza wielu z nas do zachowywania jakichś pozorów kooperacji. Jesteśmy przyzwyczajeni do odgrywania ról na każdym z poziomów życia społecznego, podobnie jak akceptujemy aktorstwo w sztuce<sup>6</sup>. Na pierwszy rzut oka taką nieco schizofreniczną postawę przejawiają nie tylko regionalni zbiorowi aktorzy społeczni, ale i lokalne elity naukowe, kulturalne i polityczne, a także znaczna część mieszkańców regio-

---

<sup>4</sup> Wspominając o żelaznych koalicjach interesu, nawiązuję do tradycji szkoły tzw. pluralizmu elit, której prekursorem był Mancur Olson. Badacz ten wielokrotnie wskazywał na zagrożenia wynikające z oligarchizacji relacji pomiędzy ośrodkami władzy a najsilniejszymi grupami interesu. Związki tego typu określa się w tej tradycji badawczej mianem żelaznych trójkątów (*iron triangles*), żelaznych obręczy (*iron rings*) etc.

<sup>5</sup> Określenia „konfliktowy pluralizm” w innym kontekście, a mianowicie w odniesieniu do związków zawodowych aktywnych w sektorze prywatnym używa J. Gardawski (zob. np.: J. Gardawski, *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*, Fundacja im. Eberta, Warszawa 2003).

<sup>6</sup> Choć niektórzy, zwykle bardziej naiwni obserwatorzy, a wśród nich zapewne część tzw. zwykłych obywateli, mogą mieć kłopoty z oddzieleniem rytualnej fabuły od instytucjonalno-społeczno-politycznej rzeczywistości. Pojawiający się w ten sposób dysonans tworzy jeden z mechanizmów odwracania się od uczestnictwa w życiu publicznym, zarówno na jego poziomie centralnym, regionalnym, jak i poziomach lokalnym.

nów. Wspomniana schizofrenia, gdy trzymać się bliżej oryginalnego znaczenia tego terminu, może w wariacie negatywnym stanowić także efekt stosowania (zbyt) wielu logik działania na różnych poziomach systemu. Jeśli zgodzimy się z wyrażoną w ten sposób tezą, podobnie zresztą formułowaną przez A. Rycharda<sup>7</sup>, wówczas nie będzie nas specjalnie dziwić fakt, że rynkowemu indywidualizmowi codziennych strategii rywalizacyjnych, bliższych „konfliktowemu pluralizmowi”, może towarzyszyć swoisty klientelistyczny kolektywizm działań zorientowanych na polityczne gwarancje dostępu do rozmaitych dóbr. Skłonność ta, dla której naturalnym polem realizacji są działania w tle (niejawne), z pewnością nie sprzyja rozwojowi zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego, i to nie tylko na poziomie regionalnym.

Ze sformułowanej powyżej tezy, dotyczącej wielości logik działania, w sposób oczywisty wynika założenie, że istnieją różne rodzaje racjonalności przypisane tymże logikom. Jeśli to prawda, to samym tylko normatywizmem w zakresie dialogu społecznego – zarówno w regionie, jak i poza nim – niekoniecznie można coś wskórać. Nie śmielibyśmy oczywiście odmawiać narzędziom prawnym ich kreatywnej roli w transformacji stosunków społecznych, ekonomicznych i politycznych. One same bowiem, jak i tryb ich powoływania składają się na rdzeń zarówno idei państwa prawa, jak i liberalnej demokracji. Jednak prawa stanowione, podobnie jak interesy w cytowanej wcześniej wypowiedzi G. Meardiego, muszą być powszechnie uznawane. Uznawane, czyli rozpoznawane, rozumiane, wdrażane, używane, przestrzegane oraz skutecznie egzekwowane, a przecież nie można tego powiedzieć np. w odniesieniu do istotnych fragmentów kodeksu pracy, czy ustawy o TK i WKDS.

Na istotną przypadłość regulacji prawnych w naszej części kontynentu wskazuje M. Fedorowicz, zwracając uwagę, że ze względów politycznych każde postanowienie jest „do odwołania” i każda regulacja „do odwrócenia”, a elity gospodarcze bez autonomizacji swojej pozycji wobec środowisk politycznych nie mogą w istocie trwale zaistnieć<sup>8</sup>. Zgadzając się z tym poglądem, warto dodać, że problemem jest nie tylko z jednej strony suchy normatywizm, a z drugiej labilność prawa, lecz także aprioryzm przepisów prawnych. W myśl niektórych z nich pewne stany są bowiem niepożądane lub pożądane, zanim jeszcze doszło do konwencjonalizacji zachowań w obrębie konkretnych sytuacji

---

<sup>7</sup> A. Rychard, *Przestrzeń instytucjonalna*, w: *Strategie i system*, red. A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, IFiS PAN, Warszawa 2000, s. 169.

<sup>8</sup> Zob.: M. Fedorowicz, *Kariery bankowców w Polsce*, ISP, Warszawa 1998.

społecznych, politycznych i gospodarczych. Przy czym nierzadko jakby przy okazji chodzi o zapewnienie ekskluzywnej pozycji najsilniejszym zorganizowanym grupom interesu. W tym kontekście można nie tylko wymieniać mankamenty regulacji dotyczących dialogu społecznego, ale i wskazać na niezbyt przemyślane naśladowanie reguł wypracowanych w tradycji niemieckiej społecznej gospodarki rynkowej, które wprowadzono do ustawy zasadniczej, co dotąd przysparza głównie trudności interpretacyjnych. Przygotowywane w podobny sposób akty prawne są narzędziami regulacji stosunków w obrębie wspólnoty (zarówno ogólnospołecznej, jak regionalnej) jedynie *de iure*, gdyż *de facto* wchodzi w skład instrumentarium szeroko rozumianych rozgrywek politycznych i jeśli mają coś wspólnego z procesem instytucjonalizacji, to raczej w pejoratywnym znaczeniu. Przyczyniają się bowiem do pomnażania i utrwalania różnego rodzaju hybryd w obrębie systemu. Mówi się niekiedy, że stan ten oddala rodzimą demokrację, również tę w wydaniu regionalnym, od etapu konsolidacji. Naszym zdaniem jest to błędna diagnoza, gdyż tak czy inaczej w Polsce dojdzie (lub nawet już dochodzi) do jakiejś konsolidacji, która nadawać będzie systemowi podstawowe – przynajmniej proceduralne – cechy w miarę stabilnej demokracji. Jednak na wielu arenach systemu politycznego, m.in. w obszarze polityki stosunków przemysłowych i dialogu społecznego, zmiany mogą zatrzymać się w pewnym sensie w połowie drogi, utrwalając niejednoznaczną, zdekomponowaną, rozczłonkowaną i wielopiętrową mozaikę prawdziwych oddziaływań instytucjonalnych, instytucji fasadowych, strategii – indywidualnych, grupowych oraz organizacyjnych, oddolnych procesów instytucyjotwórczych, a także konfrontacyjnych (i nierzadko klientelistycznych) logik działania. Można zaryzykować dość pesymistyczne twierdzenie, że w takim środowisku siłą rzeczy przeważać będą instrumentalne, kontraktowe i raczej dość krótkowzroczne regulacje prawne, które z instytucjonalizacją będą mieć tyle wspólnego, że przyczyniać się będą do utrwalania stanu dekompozycji i rozczłonkowania – w tym przypadku dialogu. Taki właśnie kształt może przybrać, by nawiązać do słów M. Olsona, „przewrotna instytucjonalizacja”. A kiedy do niej dojdzie, wówczas na dłużej zatriumfuje konfrontacyjno-transakcyjny, w dużej mierze formalnie udawany wariant modernizacji, znany m.in. z doświadczeń Grecji i Portugalii.

Naszym zdaniem problemem polityki dialogu społecznego czy szerzej – polityki deliberacji<sup>9</sup> w Polsce jest to, że nie wyłania się w jej obrębie spójny ład. Dzieje się tak m.in. dlatego, że w rodzimych warunkach – nazwijmy to tak – prywatyzowanej wersji etatyzmu z różnych przyczyn częściej stwarza się pozory, aniżeli naprawdę coś się konsultuje i uzgadnia, a bez tego trudno wierzyć w prawdziwe powodzenie zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego i w centrum, i w regionach – choć na poziomie wojewódzkim problem ten daje o sobie znać zdecydowanie wyraźniej. Do fundamentalnych problemów należy zatem zaliczyć utrzymującą się fasadowość dialogu społecznego oraz nadmierne rozczłonkowanie logiki działania poszczególnych aktorów. W takich warunkach w dialogu na poziomie średnim można co najwyżej starać się efektywnie rozwiązywać bieżące konflikty – i tak też w większości WKDS-ów się właśnie dzieje. Choć niebagatelnym osiągnięciem, jak na warunki polskie, jest także zwiększenie poziomu zaufania pomiędzy liderami organizacji partnerów społecznych. Okazało się to możliwe dzięki podjęciu współpracy w ramach WKDS, która od początku istnienia zdecydowanej większości regionalnych komisji była zorientowana głównie na rozwiązywanie bieżących konfliktów. Formułując ten pogląd, zgadzamy się z D. Starkiem, który przekonuje, że zamiast posługiwać się wizją jednej transformacji demokratycznej, należy raczej mówić zarówno o wielości ścieżek zmian, jak i o zróżnicowaniu ich dynamik, a także – w sposób ogólny – o wielości transformacji<sup>10</sup>. Te mnogie transformacje niekonieczne muszą być zgodne z projektowanymi wizjami gospodarki, społeczeństwa i polityki, w tym także z wizjami dialogu społecznego. Poza tym warto pamiętać, że samo rozczłonkowanie oraz dekompozycja logik działania, jako pewne negatywne reguły sprawcze również mogą ulegać i zresztą ulegają swoistej przewrotnej instytucjonalizacji.

Jeśli zatem za pełną instytucjonalizację uznamy, jak proponuje A. Rychard, „stan zgodności logik porządku indywidualnego, form organizacyjnych i reguł instytucjonalnych”<sup>11</sup>, to w odniesieniu do mnogich transformacji będziemy mie-

---

<sup>9</sup> Zdecydowaliśmy się nie definiować stosowanych tu pojęć: polityka stosunków przemysłowych, polityka dialogu społecznego, polityka deliberacji, gdyż odbiegałoby to zbyt od przedmiotu niniejszego opracowania. Na jego potrzeby te trzy rodzaje polityk uznajemy za synonimy.

<sup>10</sup> D. Stark, *Od systemowej tożsamości do organizacyjnej różnorodności. Przyczynek do analizy zmiany społecznej w Europie Wschodniej*, „Studia Socjologiczne” 1992, nr 3–4, s. 56.

<sup>11</sup> A. Rychard, op.cit., s. 171.



li do czynienia z instytucjonalizowaniem się reguł w obrębie poszczególnych podsystemów (kondygnacji systemowych). Natomiast w przypadku przewrotnej instytucjonalizacji będzie miało miejsce upowszechnienie (negatywna instytucjonalizacja) ogólnej zasady niezgodności i dekompozycji indywidualnych logik działania, rozczłonkowania form organizacyjnych oraz oderwania instrumentalnych reguł prawnych od pozornie przypisanych im (proto)instytucji. Jeśli zgodzimy się z tą argumentacją, wówczas należałoby stwierdzić, że niebawem możemy stanąć przed zagrożeniem utrwalenia się w dialogu społecznym rozległego, wielopiętrowego, zdekomponowanego i rozczłonkowanego układu sieciowego, czy raczej mnogich układów sieciowych, w obrębie których podstawowe reguły gry wyznaczać będą, w większym zakresie – powiązania klientelistyczne i nepotystyczne, w mniejszym zaś – korupcyjne. W takich warunkach, jak już wspomniano, można myśleć co najwyżej o realizacji jednego z wariantów ekstensywnego rozwoju społecznego i gospodarczego.

Oczywiście, zasygnalizowane problemy nie dotyczą wyłącznie sytuacji w polskich regionach czy ogólnie w Polsce, gdyż pełna instytucjonalizacja to zjawisko dość rzadkie i przejściowe, czego przecież doświadczają również inne, także bardziej nam podobne kraje<sup>12</sup>. Jednak w przypadku zarysowującej się – zarówno w naszych regionach, jak i ogólnie w kraju – przewrotnej instytucjonalizacji problem tkwi we wszechogarniającej tymczasowości, ogólnym prowizorium i swoistym dryfie administracyjnym – w większości krajów UE nie tak znowu często spotykanych. Poza tym w krajach o skonsolidowanych systemach normy stanowione, nawet te kontraktowe, są mniej zdeformowane oraz szybciej osławiane i dopasowywane do całości funkcjonującego układu instytucjonalnego.

Akceptując proponowaną interpretację, można powiedzieć, że instytucjonalizacja jest ściśle powiązana ze wskazywanym już przez M. Webera procesem „nadawania znaczeń”. Jeśli zatem mówimy, że niektóre regulacje są zawieszane w instytucjonalnej próżni, jest to jednoznaczne z oderwaniem ich treści od kulturowego kontekstu, który – dodajmy – mógł się w części zdezaktualizować lub jest w trakcie przebudowy. Normy w ten sposób oderwane od kontekstu z trudem poddają się instytucjonalizacji, a jeśli ma ona koniec końców miejsce, to jest wynikiem konsekwentnych działań agentów interesów (elit politycznych, administracyjnych, grupowych) dążących do utrwalenia jakichś

---

<sup>12</sup> Zob. np.: *Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. J. Sroka, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.

sprzyjających im reguł, których zgodność z interesami ogólnymi nie jest poddawana wystarczającej weryfikacji. Instytucjonalizacja jest bardziej prawdopodobna wówczas, gdy wspomniani agenci interesów ściśle współdziałają, który to rodzaj kooperacji ma miejsce w sytuacjach raczej wyjątkowych. Z tej właśnie przyczyny pewien niepokój może budzić przyszłość procesu nadawania znaczeń polskim rozwiązaniom formalnym, zwłaszcza tym, które dotyczą rozmaitych nowości, w tym także dialogu oraz deliberacji.

Wiele wskazuje na to, że zasygnalizowany stan swoistej niemocy stanowi fragment większej całości, którą A. Giza-Poleszczuk, M. Marody oraz A. Rychard<sup>13</sup> nazywają grą o instytucje<sup>14</sup>. Gra, której stawką jest nie tylko przestrzeganie idei dialogu czy kształt oraz zasięg konsultacyjnych praktyk, ale docelowo także instytucjonalny kształt nowego interwencjonizmu państwowego (a więc „gra o reguły gry”), toczy się zarówno na najwyższych piętach systemu politycznego, jak i na poziomach regionalnym, lokalnym oraz zupełnie na dole, gdzie rywalizują ze sobą rozmaite codzienne reguły, strategie, zachowania i zaniechania podejmowane przez aktorów indywidualnych. Organizacyjna codzienność pełni doniosłą rolę, jest bowiem w stanie wypełnić próżnię, w której zawisły określone regulacje formalne i, tworząc dla nich kontekst, może nadawać im sens. Nie wszystkie jednak reguły formalne znajdują odbicie w strategiach i zachowaniach na poziomie mikro (ale również i mezo). Niektóre z nich są zanadto abstrakcyjne oraz zbyt ambitne, aby możliwe było oddolne wypełnienie ich treścią. Było tak dotąd np. w przypadku niewykorzystywanej możliwości zawierania porozumień regionalnych, a także – choć w tym przypadku już nie we wszystkich województwach – z realizacją zapisu dającego możliwość dyskusji nad strategią rozwoju województwa.

---

<sup>13</sup> A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, *Od mikrostrategii do makrosystemu: założenia teoretyczne i problem badawczy*, w: *Strategie i system...*, op.cit., s. 40.

<sup>14</sup> W. Morawski wskazuje na kilka zachodzących równoległe procesów, które można uznać za przejawy różnych sekwencji i rozmaitych poziomów wspomnianej gry o instytucje. (1) Rozwój instytucjonalny polega na pogłębianiu i poszerzaniu reguł, które istniały wcześniej. (2) Dezinstytucjonalizacja to proces zmniejszania prerogatyw, czyli zanikania pewnych reguł gry. (3) Istotą reinstytucjonalizacji jest zastąpienie jednych reguł gry innymi. (4) Tworzenie zupełnie nowych reguł gry stanowi zaś istotę zmiany systemowej. Reguły te przez pewien czas są zmiennymi zależnymi od dynamiki systemu politycznego (co wyraźnie widać w Polsce) – aż do etapu konsolidacji, gdy dojrzałe instytucje nabierają cech zmiennych niezależnych. Gra o instytucje nasila się zaś wtedy, gdy mają one charakter zmiennych zależnych (W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, WN PWN, Warszawa 1998).

Proponowana przez nas ogólna ocena procesów instytucjonalizacji nie jest oczywiście jedyna. Wiele spośród zgoła odmiennych, słyszanych niemal codziennie ocen zdecydowanie nie mieści się w naszej diagnozie. Wydaje się jednak, że rozbieżności te wynikają raczej z faktu, że dotyczą one odmiennych aspektów, innych pięt, a także rozmaitych deformacji w obrębie sieci, która stanowi rozległy kontekst gry o instytucje. Jaka jest stawka w tej grze, uzmysłowimy sobie nieco lepiej wówczas, gdy postaramy się wyraźniej dostrzec dwoisty charakter instytucji. Są one mianowicie jednocześnie zasobami i regułami umożliwiającymi kapitalizację (innych) zasobów, a także dostęp do nich, czy – mówiąc inaczej – są „zarówno możliwościami działania, jak i warunkami ograniczającymi te możliwości”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, *op.cit.*, s. 36.



## ROZDZIAŁ IV

# JAKIE SĄ POLSKIE WOJEWÓDZTWA? PRÓBA KONCEPTUALIZACJI MODELU REGIONALNYCH UWARUNKOWAŃ DZIAŁANIA WKDS

Jeden z paradoksów społecznej współczesności, wyrażający się w zwiększaniu zakresów wolności poszczególnych podmiotów przy jednoczesnym wzroście rozmaitych form kontroli, znalazł także wyraz w relacjach łączących administracyjne centra z regionalnymi (semi)peryferiami, co siłą rzeczy uwiadacza się w szeregu polityk sektorowych, w tym również w polityce dialogu społecznego. Współczesnemu demokratycznemu państwu zależy zarówno na wzroście wolności i zasobności obywateli, jak i na zwiększeniu skuteczności działań kontrolnych i korekcyjnych. Jednostkowa wolność podmiotów generuje społeczny i ekonomiczny postęp, o który władza musi dbać, by być uznawaną. Z kolei działania kontrolne oraz korekcyjne umożliwiają rządowi realizację założonego kursu, a zarazem legitymizują jego działania w oczach wolnych podmiotów. Warunkiem pojawienia się tego typu legitymizacji jest stosowanie przez ośrodki decyzyjne możliwie szerokiego wachlarza narzędzi kontrolnych oraz środków korekcyjnych, ale i umiejętne stosowanie partycypacji w szeroko rozumianych procesach decyzyjnych. Ważne jest przy tym również i to, aby rozumiane w ten sposób narzędzia miały zarówno charakter kar, jak i zachęt oraz nagród. Mówiąc innymi słowy, działania prewencyjne centralnych ośrodków decyzyjnych powinny przeplatać się z działaniami korekcyjnymi, ale zarazem perswazyjnymi, które stanowią, jak wiemy, jeden z ważnych elementów skutecznego dialogu władzy z obywatelami. Nie trzeba w zasadzie dodawać, że istotnym wzmocnieniem ostatniego z wymienionych czynników, tj. perswazji, jest we współczesnych demokracjach wzrost znaczenia deliberacyjnych (kon-

sultacyjnych) form podejmowania decyzji publicznych, w których kręgu mieści się również dialog społeczny.

W ten scharakteryzowany pokrótce sposób wolność – w tym również wolność gospodarcza wraz ze wszystkimi tego implikacjami na rynkach pracy – przeplata się z władczą interwencją. W gruncie rzeczy nie ma w tym nic szczególnie zaskakującego, gdyż demokracje od dawna starają się realizować ten specyficzny melanz centralizmu i decentralizacji. Dla nas ważne jest jednak to, że na przestrzeni ostatnich 20 lat do grona politycznie, a co za tym idzie również gospodarczo wolnych graczy zaczęły dołączać europejskie regiony. W ślad za tym procesem zaczęła rozwijać się dyskusja dotycząca nowego rozumienia regionalizmu oraz jego relacji do centralizmu. W jej tle pojawił się postulat zastąpienia paradygmatu tradycyjnego, który nakazywał lokowanie analiz polityk sektorowych w perspektywie działań państwa narodowego, paradygmatem nowym, uwypuklającym potencjał regionów<sup>1</sup>. Wzmoczeniu uległa zarazem debata o charakterze współczesnego państwa oraz roli Unii Europejskiej, również w kontekście rozwoju dialogu społecznego, szerszej zaś – deliberacji i rządzenia wielopasmowego<sup>2</sup>. Generalnie w dyskusji tej wskazuje się na trzy możliwe drogi kontynuacji europejskiej polityki dialogu<sup>3</sup>:

- zwiększenie jej wspólnotowej koordynacji sektorowej i ponadsektorowej, realizowanej z wykorzystaniem autonomicznych form dialogu społecznego na poziomie UE – najpewniej skutkowałoby to jakimś osłabieniem roli zarówno państw narodowych, jak i regionów, choć możliwy (lecz mało prawdopodobny) byłby wariant, w którym zamiast wspólnotowej centralizacji pojawiłaby się jedynie administracyjna koncentracja działań na poziomie unijnym, główny zaś ciężar wykonawstwa spocząłby na regionach. Dziś jednak wariant ten jest mało prawdopodobny, a jedynym wyraźniej widocznym

---

<sup>1</sup> Zob. np.: U. Dolata, *Reflexive Stimulation or Disjoined Incrementalism? Readjustments of National Innovation and Technology Policy*, „Science, Technology and Innovation Studies” 2005, Vol. 1.

<sup>2</sup> Zob. np.: G. Majone, *The Regulatory State and its Legitimacy Problems*, „West European Politics” 1999, Vol. 22.

<sup>3</sup> Zob. np.: E. Grande, *The Erosion of State Capacity and the European Innovation Policy Dilemma. A Comparison of German and EU Information Technology Policies*, „Research Policy” 2001, Vol. 30; J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004; J. Sroka, *Zinstytucjonalizowany dialog społeczny w Unii Europejskiej*, w: *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

objawem działań z tego kręgu są tzw. strategie bumerangu<sup>4</sup> podejmowane przez niektóre organizacje partnerów społecznych

- poprzez nieregulację<sup>5</sup>, co polegałoby w gruncie rzeczy na kontynuowaniu trendu dominującego od lat 90., a jej istotą byłby brak bezpośredniej ingerencji w trajektorie rozwojowe stosunków przemysłowych w krajach członkowskich UE przy jednoczesnym wprowadzaniu, głównie drogą porozumień ramowych, standardowych rozwiązań w zakresie stosunków pracy
- drogę decentralizacji, głównie w wariacie sektorowym – przez promowanie rozwoju autonomicznego dialogu sektorowego.

Głosy w sprawie rozwinięcia wariantu terytorialnego w dialogu na poziomie średnim (jak to funkcjonuje w przypadku WKDS-ów) w tej europejskiej dyskusji w zasadzie nie pojawiają się w ogóle. Praktyka polska, w pewnym zakresie podobna do francuskiej, w tym zakresie jest unikalna. Wsparcia tego typu rozwiązań należałoby poszukiwać w szeroko rozumianym regionalizmie, który w sposób wyrazisty akcentuje potrzebę zwiększenia autonomii regionów w Europie.

W tej części opracowania, mając na uwadze potencjalnie dość interesujące implikacje wariantu trzeciego, tj. decentralizacyjnego, zakładającego potrzebę wzrostu znaczenia regionów, a zarazem – co dla nas ważne – dającego możliwość lepszej argumentacji na rzecz dalszego rozwoju dialogu w ramach WKDS-ów, przyjrzymy się nieco bliżej modelom autonomizacji regionów. W rozważaniach tych przydatna będzie reinterpretacja pojęcia regionalizmu.

## 1. Wymiary regionalizmu

Jak argumentowaliśmy, uwarunkowania rodzimego systemu politycznego, w tym także jego formalnoprawna konstrukcja ustrojowa, uniemożliwiają uznanie regionu (województwa) za autonomiczny system, lecz nakazują postrzegać go jako jeden z podsystemów politycznego systemu współczesnego państwa narodowego. Dostrzegając natomiast istnienie niepowtarzalnych konfiguracji

---

<sup>4</sup> Zob. np.: B.J. Silver, *Globalny proletariat. Ruchy pracownicze i globalizacja po 1870 r.*, Książka i Prasa, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> Szerzej nt. pojęcia nieregulacji zob. np.: G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999.

różnorodnych zasobów, uwarunkowań społecznych, ekonomicznych oraz powiązań o charakterze sieciowym można zauważyć, że polskie regiony stanowią quasi-autonomiczne areny działań<sup>6</sup>. Nawiązując zaś, raz jeszcze, do tradycji analiz systemowych w naukach społecznych, powiemy, że regiony są wyodrębnionymi przestrzennymi niszami większej systemowej całości. Starając się zrozumieć charakter tychże subsystemowych nisz, powinniśmy zwrócić uwagę na:

- aktywnych w ich obrębie aktorów
- zachodzące w nich procesy
- rezultaty interakcji aktorów oraz procesów.

Pragniemy zarazem zastrzec, że naszym celem nie jest sporządzanie szczegółowej listy wspomnianych aktorów, katalogu procesów czy charakterystyki rezultatów interakcji, lecz wskazanie na takie modelowe warianty splotu tychże czynników, które przesądzałyby o regionalnym typie administracyjnie wyodrębnionego terytorium. Naszym zdaniem, z uwagi na tzw. racjonalistyczny charakter polskich województw<sup>7</sup>, podobne uogólnienia są w Polsce wciąż potrzebne. Mogą one być wykorzystywane w argumentacjach uzasadniających nie tylko dalsze funkcjonowanie WKDS, ale i ewentualny przyszły rozwój bardziej autonomicznych regionalnych polityk sektorowych.

Nawiązując do rozumienia regionu jako niszowej przestrzeni działania, mieszczącej się w większej całości systemowej, dość łatwo wskazać na złożony charakter tejże niszy – polityczny oraz społeczno-kulturowo-ekonomiczny<sup>8</sup>. W prezentowanym w tym opracowaniu podejściu na znaczeniu zyskuje jej wymiar polityczny. Przyczyną tego stanu rzeczy nie jest jedynie politologiczne nastawienie piszącego te słowa, ale również fakt, iż polityka, w szerokim rozumieniu tej kategorii, zawiera w sobie możliwości działania sprawczego. Wska-

---

<sup>6</sup> Zob.: *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, red. M. Błaszczuk, J. Sroka, ISP, Warszawa 2006.

<sup>7</sup> W teorii administracji publicznej wskazuje się na historyczne oraz racjonalistyczne jednostki administracyjno-terytorialne (zob. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998). Te pierwsze, których klasycznym przykładem jest angielska parafia, charakteryzuje dziejowa ciągłość i głębokie zakorzenienie w tradycji. Drugie zaś, podobne do francuskich departamentów, tworzy się w oderwaniu od tradycji historycznej, za to przy zastosowaniu kryteriów o charakterze demograficznym, ekonomicznym, infrastrukturalnym i/lub polityczno-administracyjnym. Nietrudno zarazem zauważyć, że w praktyce podział racjonalistyczny nie zawsze okazuje się racjonalnie uzasadniony.

<sup>8</sup> Por.: P. Schmitt-Egner, *The concept of 'region': theoretical and methodological notes on its re construction*, „European Integration” 2002, Vol. 24, s. 192–195.



zana w ten sposób możliwość sprawstwa należy rozumieć jako zarazem przyczynę i przesłankę wszelkich świadomych i autonomicznych działań. W tym zaś przypadku chodzi o uwypuklenie znaczenia politycznej ramy dla działań sprawczych podejmowanych na poziomie regionu, w zakresie realizacji polityki dialogu społecznego. Nietrudno zarazem zauważyć, że mamy tu do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym, gdyż zmienny w czasie kształt wspomnianych ram zależy od czynników zewnętrznych (tj. systemu centralnego), ale również od pozapolitycznych uwarunkowań wewnętrznych województwa, tych o charakterze kulturowym, społecznym i ekonomicznym.

### **1.1. Region jako polityczna nisza działania**

W sposób najbardziej jednoznaczny rozległość politycznej autonomii regionu określają regulacyjne, dystrybucyjne oraz redystrybucyjne uprawnienia władz lokalnych. W tej perspektywie istnieją trzy wiodące warianty rozwiązań:

- unitarny (jak w np. Polsce)
- semifederalny (jak w przypadku regionów hiszpańskich i brytyjskich)
- federalny (jak w Austrii, Belgii czy Niemczech).

Wymienione warianty są na tyle dobrze znane, że ich omawianie nie wydaje się tutaj potrzebne. Ciekawsze byłoby natomiast wskazanie profili możliwych działań na poziomie regionów. Starając się oszacować pojemność wspomnianych nisz w ich politycznym wymiarze, powinniśmy postarać się udzielić odpowiedzi na pytania o:

- instytucjonalne uwarunkowania regionalnego podsystemu, na które składają się zarówno uwarunkowania formalno-ustrojowe, jak i miejscowe konotacje kulturowe
- regionalne wzorce rywalizacji i współpracy, które w uproszczeniu można sprowadzić do zagadnień związanych ze wzajemnymi relacjami działań konfrontacyjnych z działaniami zorientowanymi na kooperację oraz osiąganie kompromisów
- rozmiary zasobów mobilizacyjnych, zależne m.in. od takich czynników, jak przynależność partyjna, poziom uzwiązkowienia, przynależność do organizacji pozarządowych, aktywność polityczna, wyrażająca się m.in. we frekwencji wyborczej czy w uczestnictwie w działaniach grupowych podejmowanych w przestrzeni publicznej etc.

- regionalne uwarunkowania systemu partyjnego wyrażające się m.in. w strukturze powiązań międzypartyjnych, roli regionalnych elit partyjnych, a także powiązaniach partii z innymi podmiotami obywatelskimi, także ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców
- wzorce rekrutacji elit, w szczególności te, które mogłyby przesądzać o regionalnym charakterze tychże elit
- dominujące w regionie wzory zachowań w sferze aktywności publicznej.

Analiza czynników wpływających na parametry interesującej nas regionalnej niszy systemowej powinna prowadzić do wskazania przeważających w województwie sposobów rozwiązywania lokalnych problemów oraz zarządzania szeroko rozumianymi zasobami. Jeżeli sposoby te charakteryzuje wysoki poziom samodzielności, wówczas można twierdzić, że istnieją przesłanki rozwoju autonomicznych działań w ramach polityk sektorowych.

## 1.2. Region jako społeczno-kulturowa i ekonomiczna nisza działania

Jak wiadomo, zagadnienia społeczne należy postrzegać jako ściśle powiązane z kwestiami ekonomicznymi, a zarazem wobec nich pierwotne. Z tego też powodu tę część ewentualnych przyszłych, prowadzonych w sugerowany tu sposób bardziej kompleksowych charakterystyk regionów jako nisz działania dla aktorów dialogu społecznego, należałoby rozpoczynać od prób sformułowania ramowych pytań, pomocnych w uzyskaniu odpowiedniego obrazu społecznego danego województwa. Powinny się one odnosić zarówno do zagadnień ilościowych, jak i jakościowych. W przypadku tych pierwszych należałoby m.in. nawiązać do wojewódzkich uwarunkowań demograficznych, takich jak: przyrost naturalny, struktura wieku, rozkład płci, kierunki migracji, struktura wykształcenia, ewentualne występowanie mniejszości, regionalny układ występowania tzw. kwestii społecznych<sup>9</sup>, czy do danych nt. poziomu zurbanizowania regionu. Ogniskując zaś uwagę na danych jakościowych, należałoby odnieść się do konfiguracji regionalnych tożsamości grupowych, które przesądzają o istnieniu i profilu regionalnej niszy kulturowej. Wiazałoby się to m.in. z potrzebą oszacowania ilości, liczebności oraz spójności poszczególnych grup społecznych, wyodrębnionych na podstawie kryteriów innych niż etniczne. Jedną z klu-

---

<sup>9</sup> Szerzej nt. pojmowania kwestii społecznych zob. np.: J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, WSP TWP, Warszawa 2002.

czowych kwestii byłoby również zagadnienie siły oddziaływania tożsamości regionalnej, jeśli taka istnieje, a także wzajemnych korelacji tożsamości subregionalnych oraz lokalnych. Na trzecim poziomie analizy uwarunkowań społecznych przedmiotem przyszłych badań powinny stać się kulturowo-instytucjonalne wzorce służące wzmocnieniu i kultywowaniu tożsamości regionalnych, a także formalne (tzn. prawnie rejestrowane) oraz nieformalne organizacyjne wcielenia tychże wzorców. Najkrócej rzecz ujmując, w tym przypadku chodziłoby o wskazanie na uwarunkowania tożsamości regionalnych zakorzenione w historii oraz tradycji. Uzasadniałyby one – ujmijmy to w ten sposób – stosowanie poszczególnych form publicznej afirmacji regionalizmu w ramach skoordynowanych i celowych działań – od np. odświeżonej „festiwalizacji” tożsamości lokalnych, przejawiającej się m.in. w organizowaniu różnych festynów, obchodzeniu lokalnych świąt oraz organizowaniu imprez kulturalnych, do zrzeszania się w lokalnych, subregionalnych oraz regionalnych podmiotach organizacyjnych – w najbardziej rozwiniętej formie byłyby to kultywujące regionalizm organizacje społeczne formułujące cele polityczne.

Uogólniając, powiemy, że na regionalne uwarunkowania kulturowe składać się będą elementy związane z czynnikami:

- terytorialno-środowiskowymi, określanymi przez „miejsce zamieszkania” wraz z jego geograficznym położeniem, parametrami naturalnymi i szeroko rozumianą ekologią
- emocjonalnymi, zakorzenionymi w jednostkowych oraz grupowych doświadczeniach związanych z miejscem, tj. regionem
- historycznymi, stanowiącymi uogólnioną interpretację grupowych doświadczeń i dziejów regionalnych wspólnot
- kognitywnymi, na które składają się jednostkowe i grupowe interpretacje oraz reinterpretacje doświadczeń historycznych czy emocjonalnych
- symbolicznymi, odzwierciedlającymi aktualną konfigurację znaczeń nadawanych miejscom, zdarzeniom, aktorom życia społecznego etc.

Zaprojektowaną w podobny sposób ewentualną przyszłą analizę uwarunkowań ekonomicznych należałoby rozpocząć od możliwie kompleksowych analiz danych ilościowych. Kompletne dane statystyczne, z którymi zresztą w Polsce bywa pewien kłopot, powinny zawierać kompleksowe charakterystyki regionalnych gospodarek – począwszy od ilości podmiotów, poprzez ich sektorowe i branżowe (sekcjonalne) rozłokowanie, poziom oraz strukturę zatrudnienia, zasoby ludzkie i zasoby społeczne, mobilność pracowników i kapitału finansowe-

go, poziom oraz charakter inwestycji, rozmiar regionalnego długu publicznego i lokalnych długów publicznych (w aglomeracjach regionów). W tym kontekście nie sposób nie odnosić się do takich uwarunkowań infrastrukturalnych, jak: transport i komunikacja, linie przesyłowe, terytorialne rozlokowanie podmiotów gospodarczych, ewentualne istnienie lokalnych, subregionalnych bądź regionalnych monokultur przemysłowych, podobnych do tej, która rozwinęła się w zagłębiu miedziowym na Dolnym Śląsku. Tej kompleksowej charakterystyki uwarunkowań ekonomicznych dopełniłyby informacje dotyczące kształtu oraz rezultatów działań regionalnych administracji, partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych ukierunkowanych na rozwój szerzej rozumianego dialogu oraz partycypacji obywatelskiej. Działania te są zwykle sprzężone z państwowo-instytucjonalnym kontekstem, jednak odwołując się do europejskich przykładów, można stwierdzić, że realizacja rozległych przedsięwzięć w tym zakresie możliwa jest nie tylko w warunkach terytorialnego federalizmu i semifederalizmu, ale również w państwach unitarnych, o czym przekonuje choćby przykład Szwecji. Z tym jednak zastrzeżeniem, że w Szwecji nie rozwinęły się regionalne formy dialogu w naszym rozumieniu, które kształtowane są dotychczasową aktywnością WKDS-ów, lecz – na pozór dość paradoksalnie – pojawiły się tam rozwiązania zaczerpnięte z modelu brytyjskiego, którego jedną z gorzej dostrzeganych cech jest wmontowanie dialogu w procedury podejmowania decyzji w mających tam szerokie zastosowanie tzw. agencjach administracyjnych<sup>10</sup>.

## 2. Typologia regionów

Uwzględniając wskazane wcześniej wymiary regionalizmu, podejmiemy próbę sformułowania modelowej typologii regionów (tab. 1). W niniejszym opracowaniu będzie nam ona pomocna w formułowaniu niektórych wniosków z badań WKDS-ów. W przyszłości zaś na jej kanwie można ewentualnie pokusić się nie tylko o dalsze przewidywania dotyczące dialogu w regionach, ale i a analizę poszczególnych polityk sektorowych w regionach.

---

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: J. Sroka, *Kierunki przeobrażeń systemów administracji publicznej w Belgii, Holandii oraz Danii i Szwecji*, w: *Administracja i polityka. Administracja w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

Tabela 1. Typologia regionów

Typ regionu	Dominujący aktorzy	Relacje wewnętrzne i relacje zewnętrzne	Wiodący efekt funkcjonowania mechanizmu regionalnego	Wiodące zasoby regionalne	Obiekty badań empirycznych
Region identyfikacji kulturowej	Aktorzy społeczni (wspólnoty), w tym także partnerzy społeczni aktywnie współpracujący z różnorodnymi podmiotami obywatelskimi	Dominacja relacji wewnętrznych regionalnych	Reprodukcja tożsamości kulturowej z rozwiniętą symboliką identyfikacji	Zasoby kulturowe i symboliczne	W wariacie wyrazistym: niektóre regiony hiszpańskie, np. Katalonia i Baskonia. W wariacie umiarkowanym regiony belgijskie – Flandria i Walonia
Region polityczny	Aktorzy polityczni, partnerzy społeczni, partnerzy obywatelscy (trzeci sektor)	Równowaga relacji wewnętrznych i zewnętrznych	Reprodukcja własnych odmian wzorców instytucjonalnych	Zasoby instytucjonalne i mobilizacyjne	Kraje związkowe w państwach jednolitych etnicznie, np. landy niemieckie i austriackie
Region administracyjny	Aktorzy administracyjni – centralni i samorządowi	Przewaga relacji zewnętrznych – dominacja centrum przy zachowaniu, a nawet poszerzeniu autonomii i odpowiedzialności regionalnych jednostek samorządowych	Reprodukcja podporządkowanego centrum aparatu administracyjnego (podporządkowanie przybiera współcześnie postać nadzoru centrum nad działalnością samorządu terytorialnego)	Zasoby administracyjne i merytoryczne	Regiony w modelu prefekturalnym, np. francuskie departamenty, polskie województwa

Źródło: Oprac. własne na podst. P. Schmitt-Egner, *The concept of 'region': theoretical and methodological notes on its reconstruction*, „European Integration” 2002, Vol. 24; J. Sroka, *Zasoby organizacji grup interesu*, w: *W kręgu historii i politologii*, red. K. Dziubka, B. Rogowska, C. Lewandowski, J. Tomaszewski, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

Nietrudno zauważyć, że w przedstawionej perspektywie niewiele miejsca pozostawia się procesom ewolucyjnym, polegającym na przechodzeniu z jednego typu do drugiego. Potencjalnie podobny ruch jest oczywiście możliwy,

jednak należałoby go obserwować na przestrzeni dziesiątek lat lub stuleci, co u niektórych regionalnych patriotów mogłoby wywoływać frustracje.

Tabela 2. Region jako nisza działań proinnowacyjnych

Typ regionu	Dominujący aktorzy	Przestrzeń działań	Wiodący efekt funkcjonowania mechanizmu regionalnego	Wiodące zasoby regionalne	Cele nadrzędne
Region „uczący się”	Regionalne instytucje decyzyjne, formalni i nieformalni aktorzy społeczeństwa obywatelskiego, partnerzy społeczni, koncerny, małe i średnie przedsiębiorstwa, dystrykty przemysłowe, klastry etc., instytucje wsparcia biznesu, instytucje transferu wiedzy i technologii	Przestrzeń regionalna, pozostająca w wyraźnym związku z poziomem centralnym	Regionalne programy polityk sektorowych uzgadniane w sposób deliberacyjny ze wszystkimi liczącymi się w regionach i subregionach podmiotami	Zasoby merytoryczne, kapitał ludzki, kapitał społeczny, sieci gospodarcze i sieci polityczne	Zrównoważony rozwój, konkurencyjność, innowacyjność, rozwój regionalnych wcieleń społeczeństwa obywatelskiego
Region pozbawiony centrum (centreless) lub region zglobalizowany	Regionalne instytucje konsultacyjne, częściowo sponsorowane przez ośrodki władzy publicznej instytucje wsparcia, organizacje pozarządowe	Zglobalizowana przestrzeń regionalna	Elastyczna regionalna agenda działań sektorowych, na bieżąco uzgadniana z różnorodnymi wspólnotami	Zasoby merytoryczne, rozległe sieci różnorodnych powiązań regionalnych, między- i ponadregionalnych, zaawansowana infrastruktura technologiczna	Rozwój społeczeństwa wiedzy, orientacja na podnoszenie szeroko rozumianej jakości życia, wzrost znaczenia wartości postmaterialnych, deliberacyjne formy uzgadniania decyzji publicznych

Źródło: Oprac. własne na podst. M.S. Gertner, D.A. Wolfe, D. Garkut, *No place like home? The embeddedness of innovation in a regional economy*, „Review of International Political Economy” 2000 Vol. 7; P. Schmitt-Egner, *The concept of ‘region’: theoretical and methodological notes on its reconstruction*, „European Integration” 2002 vol. 24; D. Teece, *Reflections on „Profiting from Innovation”*, „Research Policy” 2006 Vol. 35.

Remedium na to może okazać się propozycja zaprezentowana w tabeli 2. Typologia w niej przedstawiona ma głównie charakter predykcyjny, co nie oznacza, że w poszczególnych zakątkach Europy nie odnaleźlibyśmy już lokalnych wcieleń regionów uczących się. Zdecydowanie bardziej dyskusyjne jest

już ewentualne pojawianie się w Europie cech regionów zglobalizowanych. Wydaje się jednak, że enklawy takie już powstają, w najbardziej rozwiniętych i zaawansowanych technologicznie zakątkach kontynentu, a wyraźniej się to uwidoczni na przestrzeni najbliższych 10–15 lat. Nie to jest dla nas dziś ważne, ale ewolucja polskich województw w kierunku regionu uczącego się. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż ewentualnemu wejściu na tę ścieżkę mogłyby na początek pomóc korekty dokonywane w istniejących systemach edukacyjnych oraz działania na rzecz pojawienia się nowych możliwości transferu wiedzy<sup>11</sup>. Najlepszą zaś ku temu drogą mogłyby być dialog. Z tym jednak zastrzeżeniem, że byłby to dialog, w którym cele strategiczne porządkują działania doraźne, a nie na odwrót. O tym, czy rozważanie podobnego scenariusza rozwoju WKDS-ów ma sens, powinniśmy się przekonać, dokonując wglądu w zebrany materiał empiryczny.

---

<sup>11</sup> Por.: M. Gittelman, *National institutions, public-private knowledge flows, and innovation performance: A comparative study of biotechnology industry in the US and France*, „Research Policy” 2006, Vol. 35.





## ROZDZIAŁ V

### WYBRANE WYNIKI ZOGNISKOWANYCH WYWIADÓW GRUPOWYCH

W badaniach terenowych wykorzystano dwie metody pozyskiwania materiału empirycznego: zogniskowany wywiad grupowy (FGI), który posłużył do zebrania opinii członków we wszystkich szesnastu WKDS-ach, oraz pogłębiony wywiad indywidualny (IDI) z sekretarzami wojewódzkich komisji, który przeprowadzono tam, gdzie tylko okazało się to możliwe<sup>1</sup>. W większości województw członkowie zespołu nie napotkali poważniejszych trudności w zorganizowaniu spotkania z członkami WKDS oraz z uzyskaniem dodatkowych materiałów, przede wszystkim w postaci dokumentacji komisji z ostatnich dwóch lat poprzedzających badanie. W kilku regionach działania te były dość utrudnione, zwłaszcza tam, gdzie wyraźniej dawały o sobie znać mniejsze lub większe dysfunkcje działania WKDS. Zauważono przy tym, że zwykle w tych samych województwach podobne trudności dawały już o sobie znać wcześniej, tj. podczas badań WKDS, których wyniki opublikowane zostały w 2004 oraz 2006 r.<sup>2</sup>

Omawiając rezultaty badań przeprowadzonych w roku 2008 skupimy się na piętnastu kwestiach problemowych, które zawierał umieszczony w Aneksie kwestionariusz FGI. Zagadnienia te dotyczą kolejno poglądów oraz ocen członków WKDS co do:

- wiedzy przydatnej w dialogu regionalnym

---

<sup>1</sup> W dość licznych przypadkach napotykalismy trudności, związane m.in. z krótkim stażem osób, które obejmowały funkcję sekretarza, oraz w różny sposób uzasadnianą nieobecnością.

<sup>2</sup> Zob.: J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, ISP, Warszawa 2004; *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, red. M. Błaszczyk, J. Sroka, ISP, Warszawa 2006.

- stanu dialogu społecznego w Polsce
- stanu dialogu na poziomie wojewódzkim
- kompletności wyznaczonego przepisami składu WKDS
- stanu realizacji celów i zadań WKDS oraz poglądów na temat ich adekwatności
- ewentualnego wprowadzenia obligatoryjnego obowiązku odpisywania na pisma WKDS
- modyfikacji roli WKDS, np. przez dodanie im uprawnień arbitrażowych
- okoliczności ułatwiających dialog regionalny
- okoliczności utrudniających dialog regionalny
- strukturalnego usytuowania WKDS
- ewentualnego formalnego wyodrębnienia środków w budżecie województwa przeznaczonych wyłącznie na potrzeby WKDS
- postulatu ewentualnego obowiązku zapoznawania się z efektami działalności WKDS przez organy państwowe
- wykorzystywania rezultatów działania WKDS przez administrację rządową i samorządową
- dotychczasowych sukcesów WKDS
- dotychczasowych porażek WKDS.

Z uwagi na różnorodność oraz obszerność zebranego materiału, przede wszystkim tego, który pochodzi ze zogniskowanych wywiadów grupowych, członkowie zespołu zmuszeni byli dokonać jego selekcji, z zachowaniem standardów postępowania ogólnie stosowanych w analizach danych jakościowych. Całość materiału empirycznego, złożona w dokumentacji projektu, z pewnością nie raz jeszcze okaże się analitycznie przydatna.

## **1. Rodzaj wiedzy przydatnej w dialogu regionalnym w ocenie badanych**

Badani wskazywali, że w dialogu regionalnym bardzo przydatna jest wiedza z zakresu prawa, ekonomii, czasem z kręgu szerzej rozumianych nauk społecznych, a także umiejętność komunikacji oraz umiejętność mediacji. Jednocześnie stosunkowo często wskazywano, że niezwykle istotne są predyspozycje do prowadzenia dialogu przez poszczególnych członków komisji oraz doświadczenie życiowe i zawodowe uczestników dialogu na szczeblu regionalnym.

- Indywidualne predyspozycje członków Komisji, umiejętność komunikacji:

– *Myślę, że przydaje się taka umiejętność komunikacji, umiejętność rozmowy z przedstawicielami innych grup społecznych i organizacji, umiejętność wsluchiwania się w problemy, wysłuchiwanie racji i argumentów przedstawianych przez strony. A także pewna elastyczność w przyjmowaniu rozwiązań, które są proponowane przez inne strony dialogu. Jeśli ktoś jest sztywno przywiązany do swoich racji, to myślę, że to nie pomaga w pracy WKDS.* (Przedstawiciel strony samorządowej – zastępca dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy)

– *Przed wszystkim otwartość na drugą stronę, na rozmowę, czyli przydaje się taka umiejętność rozmowy z innymi ludźmi. Na pewno przydają się też takie umiejętności analityczne, które pomagają w wypracowywaniu stanowisk, szukaniu wspólnych rozwiązań, kiedy na pierwszy rzut oka problemy wydają się niemożliwe do rozwiązania.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– *Moim zdaniem najważniejszą kwestią jest charakter danego człowieka – krótko mówiąc musi to być człowiek, który chce się dogadać, nie jest człowiekiem konfrontacji. Po drugie, reprezentując określoną organizację, musi mieć wykrystalizowaną wizję tego, co dana organizacja chciałaby osiągnąć. Ważna jest pewna taka pasja społecznikowska; oddawanie części swojej aktywności na rzecz dobra wspólnego – to jest bardzo ważne. I wreszcie trzeba mieć na względzie interes całego kraju, dobro państwa..., dobro Polski.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

– *Ja bym z kolei wskazał na cierpliwość – to jest chyba jeden z bardzo potrzebnych elementów do działania w WKDS. Ta cierpliwość bardzo się przydaje przede wszystkim po to, aby zrozumieć stanowisko drugiej strony. A bez zrozumienia stanowiska drugiej strony po prostu nie ma dialogu. Dialog jest elementem poznania stanowisk, racji obojga partnerów. Ja ze swojej natury może nie jestem szczególnie cierpliwy, ale ponieważ często występuję na sali sądowej i muszę przyznać, że postępowanie polubowne, z którym mam tam do czynienia, jest w jakiś sposób podobne do dialogu, więc jakoś się w tym wszystkim odnajduję.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– *Przed wszystkim to ci, którzy zajmują się dialogiem powinni mieć cechy takie jak: chęć wysłuchania innych, a więc to nie może być tak, że „ja mam tylko rację a ktoś inny nie ma”; więc możliwość prowadzenia dialogu, to jest jedno. Po drugie, muszą znać problemy, o których rozmawiamy, a więc rzecz, która ma być*

*rozwiązana, no, jak najmniejszym kosztem drugiej czy trzeciej strony, bo tutaj uczestniczą cztery czy trzy strony, w tym dialogu. I następną rzeczą, może też i najważniejszą, to jest sam fakt chęci szukania rozwiązań przez wszystkich, bo wystarczy, że ktoś nie ma tej chęci czy jest nastawiony negatywnie, to wtedy nie ma dialogu. (Przedstawiciel strony rządowej – wicewojewoda)*

*– Doświadczenie się liczy. Także autorytet w środowisku, znajomość problemów z dziedziny gospodarki, i społecznych również. Ważne jest posiadanie swego rodzaju społecznego zaufania, którego nie da się niestety kupić, trzeba sobie po prostu swoją osobowością, swoją postawą, no że tak powiem – uzyskać. A przede wszystkim ważne są takie cechy, jak stanowczość, konsekwencja, poczucie własnej odpowiedzialności i odpowiedzialności za to, co się po prostu zamierza czynić, co się planuje, co się podejmuje. (Przedstawiciel związków zawodowych – OPZZ)*

- Konkretna wiedza – prawnicza, ekonomiczna, wiedza socjologiczna, wiedza psychologiczna wiedza z zakresu negocjacji:

*– Na pewno pomocna jest wiedza prawnicza z zakresu administracji, wiedza ekonomiczna, wiedza z zakresu negocjacji. Myślę, że praca w WKDS jest bardzo poważna i tu nie można zamykać się tylko w swoich obszarach, którymi zajmujemy się w naszej codziennej pracy. Tu jednak niezbędne jest takie szersze spojrzenie na problemy całego regionu. (Przedstawicielka strony samorządowej – radna sejmiku województwa, dyrektor szkoły)*

*– Bardzo przydaje się na WKDS wiedza z zakresu ekonomii i prawa, ze względu na to, że nasze ustalenia tak naprawdę mają właśnie później przełożenie na aspekt ekonomiczny i aspekt prawny. I one zazwyczaj dotyczą poziomu regionu albo zakładu pracy. I dlatego, aby dialog był skuteczny, musi być z jednej strony zainicjowany i muszą być 2 strony chętne do rozmowy, ale z drugiej strony musi być też obopólne zrozumienie. Dlatego tak istotna jest wiedza prawnicza. Ponadto przydaje się także wiedza z zakresu funkcjonowania związków zawodowych, generalnie znajomość problemów pracowniczych i w tych zagadnieniach także pracodawca powinien się orientować, jeżeli chce prowadzić dialog. Jeśli chodzi o wiedzę ekonomiczną – na przykład wyniki finansowe firm – to moim zdaniem one powinny być przekazywane pracownikom i związkom zawodowym, oni powinni mieć w tym orientację. I to też jest istotne przy prowadzeniu dialogu, dlatego że o wiele łatwiej rozmawia się z partnerami, którzy są świadomi tego, o czym się mówi. I wtedy łatwiej jest prowadzić dialog i łatwiej można rozwiązywać problemy. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

– *Ja także uważam, że tu nam się przydaje wiedza ekonomiczna, wiedza prawnicza; pomocna jest także wiedza z zakresu psychologii i socjologii. Właśnie wiedza z tych obszarów bardzo ułatwia nawiązywać dialog i generalnie pomaga we wzajemnej komunikacji.* (Przedstawiciel strony samorządowej – wicemarszałek województwa)

– *Na pewno przydaje się wiedza psychologiczna i socjologiczna. Na pewno pomocne są też szkolenia i praktyka z dziedziny negocjacji i mediacji.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– *Bardzo przydaje się także wiedza dotycząca sposobu prowadzenia negocjacji, no i oczywiście wiedza ekonomiczna.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

– *Niezwykle przydatne są umiejętności mediacyjne. Jest to bardzo trudna dziedzina, ale ostatnio także na forum samorządu wojewódzkiego przywiązuje się do niej dużą wagę; organizuje się w tym zakresie dużo szkoleń i spotkań w celu nabycia tego typu umiejętności.* (Przedstawicielka strony samorządowej – dyrektor regionalnego ośrodka polityki społecznej)

• **Doświadczenie życiowe i zawodowe:**

– *Ja bym wskazała, że w pracy w WKDS najbardziej przydaje mi się doświadczenie życiowe. Od 1983 r. pracuję z ludźmi i na rzecz ludzi. Proszę mi wierzyć, że w tym okresie spotykałam się z najróżniejszymi problemami. W rozwiązywaniu tych problemów pomagały mi takie cechy osobowe jak taka osobista odwaga, odwaga mówienia prawdy, wrażliwość na problemy innych ludzi.* (Przedstawicielka strony związkowej – przewodnicząca rady wojewódzkiej)

– *Moim zdaniem najbardziej tu nam się przydaje doświadczenie życiowe. [...] Dialog społeczny nie zaczyna się na WKDS; tu jest właściwie efekt tego dialogu, który jest prowadzony na dole w zakładach pracy, na poziomie instytucji, organizacji, związków zawodowych – tam na dole się stykamy z dialogiem społecznym [...] na WKDS przenosimy nasze doświadczenie płynące z dołu – z organizacji związkowych i z przedsiębiorstw, z zakładów pracy w przypadku pracodawców.* (Przedstawicielka strony związkowej – OPZZ)

– *Moim zdaniem szczególnie cenne w pracy WKDS jest doświadczenie, które się nabywa praktycznie na każdym posiedzeniu komisji, oraz otwartość na wiedzę. Tematyka, którą się zajmujemy na posiedzeniach WKDS jest okrutnie szeroka; zajmujemy się praktycznie każdym tematem, problemem, który się pojawia w naszym województwie. I trzecia sprawa – chęć, wola dojścia do kompromisu.* (Przed-

stawiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)

– *Ja myślę, że taką największą wiedzę daje mi działalność i funkcjonowanie w strukturach związku, bo to jest podstawa – zapewne wbrew takim obiegowym opiniom, że związki tylko żądają. A prawda jest zupełnie inna [...] zanim związki wysuną swoje żądania, to najpierw odbywa się bardzo długa dyskusja. Myślę, że właśnie wtedy są próby mniej czy bardziej udane prowadzenia dialogu. Także w moim przypadku podstawą przygotowania do pracy w WKDS jest działalność związkowa. Owszem, przydają się szkolenia, przydają się metody prowadzenia dialogu, dochodzenia do porozumienia, ciekawe są nowe pomysły na temat prowadzenia dialogu, natomiast kluczowa jest tu praktyka i osobiste doświadczenie.* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący rady wojewódzkiej OPZZ)

– *Na pewno przydaje się taka wszechstronna wiedza z różnych dziedzin. Ja na przykład przez 26 lat prowadziłem przedsiębiorstwo – tam można się bardzo wiele nauczyć poprzez kontakt z pracownikami, klientami, partnerami. Przydaje się także doświadczenie w pracy w Konfederacji; od 1993 r. przez naszą organizację jestem desygnowany do wszelkich spraw związanych z dialogiem. W ramach Komisji Trójstronnej odbyłem taki rajd dialogowy po całej Europie; między innymi uczestniczyłem w szkoleniach w Niemczech, Francji, Danii, Holandii. Także te wszystkie kontakty przekładają się na zdobyte doświadczenie i wiedzę, jak taki dialog należy prowadzić.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– *Przez 2 kadencje byłem radnym miejskim, obecnie jestem radnym sejmiku wojewódzkiego i myślę, że bardzo przydaje się takie szersze spojrzenie na problemy społeczne dotyczące różnych sfer – to pozwala nam się łatwiej tu odnaleźć i zająć określone stanowisko.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

– *Byłem wicestarostą, a więc tam podobne zagadnienia w tej pracy były, jak tutaj, na szczeblu działalności wojewody. Tylko oczywiście w mniejszej skali. Oczywiście trzeba było również rozmawiać ze związkami zawodowymi i z pracodawcami, pracownikami.* (Przedstawiciel strony rządowej – wicewojewoda)

Niektórzy uczestnicy dodatkowo wskazywali, że w pracy w WKDS przydatna jest umiejętność zdobywania i analizy informacji oraz umiejętność współpracy:

– *Do czasu powstania WKDS nie miałam większego kontaktu ze związkami zawodowymi. Bardzo cenna jest dla mnie ta wiedza, którą ja otrzymuję od moich kolegów na komisji – związkowców, którzy przedstawiają nam, jak dana sprawa wygląda z ich punktu widzenia. I na przykład ja obecnie zupełnie inaczej czytam pisma związkowców, które otrzymuję od nich już w ramach moich obowiązków zawodowych.* (Przedstawiciel administracji rządowej – pełnomocnik wojewody)

– *Mnie się wydaje, że przydaje się tu taka umiejętność analizy i wyciągania wniosków z tego, co się dzieje w naszym województwie.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)

– *Na pewno przydaje się umiejętność współpracy z innymi podmiotami. WKDS jest praktycznie jedynym miejscem, gdzie wszystkie środowiska na szczeblu wojewódzkim mogą się spotkać i podyskutować na temat najważniejszych spraw, które się w naszym regionie dzieją. Przed powstaniem komisji nasza strona, czyli wszystkie związki nigdy się ze sobą nie spotykały na tym poziomie regionalnym – ja pomijam tu jakieś spotkania na uroczystościach pod pomnikiem. Przed powstaniem WKDS z panem wojewodą to spotykaliśmy się tylko podczas demonstracji pod oknem, gdzie staliśmy po drugiej stronie ulicy i krzyczeliśmy. A dzisiaj możemy się spotykać na sali i spokojnie rozmawiać, uzgadniać wspólne stanowiska i wysyłać je do Komisji Trójstronnej.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

Niektórzy badani byli skłonni przyznać, że w pracach komisji nie jest potrzebna jakaś specjalistyczna wiedza – wystarcza ogólna wiedza o sprawach podejmowanych przez WKDS:

– *Mnie się wydaje, że niekoniecznie trzeba być specjalistą we wszystkich problemach, które na posiedzeniach WKDS są omawiane. My tutaj możemy zaprosić wybitnych specjalistów, na przykład z dziedziny służby zdrowia czy hutnictwa i to oni na te tematy mają się kompetentnie wypowiadać. Natomiast jako członkowie WKDS reprezentujemy szerokie spektrum zawodów i trudno byłoby nam udawać, że się na wszystkim znamy. Ale oczywiście musimy mieć orientację w zagadnieniach z dziedziny prawa, ekonomii, umiejętności dialogowania oraz to, co się nazywa dyplomacją.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

## 2. Ocena stanu dialogu społecznego w Polsce przez członków WKDS

Większość badanych bardzo krytycznie oceniła stan dialogu w Polsce; zwłaszcza dotyczy to przedstawicieli strony związkowej i w mniejszym stopniu przedstawicieli pracodawców.

Badani wskazują, że dialog społeczny w skali kraju nie jest autentyczny, a partnerzy społeczni są często lekceważeni i nie mają większego wpływu na decyzje podejmowane w procesie legislacyjnym:

*– Dialog społeczny w Polsce jest na beznadziejnym poziomie. Jest tylko bardzo dużo w tej materii pustego piaru. I ja nie chcę tego politycznie wiązać z ugrupowaniem rządzącym, bo to się tak dzieje już od wielu lat. Zajmuję się troszeczkę sprawami międzynarodowymi i muszę powiedzieć, że my mamy w Polsce wiele instytucji, które zajmują się dialogiem. Czasami moi koledzy za granicą – zwłaszcza z krajów postsocjalistycznych – dziwią się, ile my w Polsce mamy różnego rodzaju rad ochrony pracy itd. Ale efekt działania tych organizacji jest mizerny. (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ „Solidarność”)*

*– Myślę, że dialog społeczny w kraju..., chcę to powiedzieć tak: no, właściwie jestem zawiedziony sytuacją, jaka jest, ponieważ były podjęte działania i miała być stworzona... prezydent to zapowiadał – z organizacjami związkowymi, pracodawczymi – umowa społeczna. Miała być opracowana umowa społeczna, podpisana taka umowa społeczna i w ogóle... I realizując tę umowę społeczną, właśnie miały być prowadzone również działania dialogu na szczeblach niższych. No, niestety ta sprawa właściwie znikła, ucichło, nad tą umową się nie pracuje i jej nie ma. (Przedstawiciel strony pracodawców – KPP)*

*– Miałem możliwość bycia na TK w Warszawie i uważam, że to jest lobbowanie na rzecz grupy, z której dany przedstawiciel się wywodzi – no od tego on po prostu jest. (Przedstawiciel strony samorządowej – pracownik wojewódzkiego urzędu pracy)*

*– Według mojej oceny wygląda to bardzo źle – zero! I to jest bardzo źle, bo to się przekłada także na nasz szczebel wojewódzki. Jeżeli tak dalej to będzie wyglądać, to obawiam się, że to będzie powodować frustrację i zniecierpliwienie. (Przedsta-*



wiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)

– *Obserwuję, że dialog na poziomie ogólnopolskim jest partyjny. Mnie ta sytuacja bardzo boli. Ja jestem pilsudczykiem i uważam, że taki dialog partyjny jest jałowy i nie prowadzi do niczego. To nie jest tak naprawdę dialog tylko taka... przepychanka. I to mnie bardzo boli.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– *W mojej ocenie dialog na poziomie ogólnokrajowym nie odbywa się w sposób autentyczny; jest to tylko pozorowanie dialogu. Owszem, jest taka praktyka, że się z nami rozmawia, ale później bez żadnych uzgodnień ze związkami zawodowymi wprowadza się szybką ścieżką legislacyjną ustawy zgłaszane przez grupę posłów do Sejmu i w takiej sytuacji związki nie mają szans, aby zająć jakieś określone stanowisko wobec tych projektów. I poprzez takie praktyki można zabić każdą ideę. [...] bardzo się boję o to, aby ten nasz dialog, który się dobrze rozwija na poziomie wojewódzkim, nie został zniszczony przez taki pozorowany dialog, który w tej chwili jest praktykowany przez rząd na szczeblu krajowym; gdzie ta idea szlachetnego dialogu jest po prostu niszczone i traci sens.* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ Solidarność)

– *A więc ostatni rok na szczeblu kraju oceniam bardzo negatywnie i uważam, że dialog jest prowadzony, ale bardziej w sensie formalnym – liczby spotkań, nawet ciekawej i interesującej tematyki, natomiast bez żadnych efektów. Została zerwana nić porozumienia i zaufania pomiędzy poszczególnymi stronami i chodzi tu o taktykę czy strategię prowadzoną przez przedstawicieli rządowych.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– *Mieliśmy pretensje, jak była dyskusja w sprawie emerytur pomostowych i tych spotkań, które odbywaliśmy z Michałem Bonim. Mieliśmy pretensje, mieliśmy takie przekonanie, że to jest taki pozorowany dialog. Rzeczywiście tych spotkań trochę było, myśmy rozmawiali, tylko na dobrą sprawę nic z tego nie wynikało; można rozmawiać i 100 godzin i obie strony pozostaną przy swoich zdaniach i jeżeli strona, która ma moc decyzyjną, twardo stoi na swoich pozycjach wyjściowych, to co to jest za dialog?! W takiej sytuacji jest to strata czasu. W moim przekonaniu dialog nie polega tylko na swobodnej rozmowie pomiędzy stronami czy partnerami. Tak jak mówiłem: można i 100 godzin przegadać, ale trudno nazwać to dialogiem, jeśli każda ze stron monologuje i nie dochodzi do żadnego porozumienia.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– Pracodawcy ze związkami zawodowymi przed kilkoma miesiącami wspólnie dopracowali się pakietu antykryzysowego, który wspólnie przedstawiliśmy rządowi, jak dotąd bez żadnego rezultatu. My jako partnerzy społeczni wypracowujemy pakt antykryzysowy, a rząd nie ma pomysłu by nam konkretnie na to odpowiedzieć. [...] Inne państwa pomagają finansowo pracodawcom, którzy chcą utrzymać miejsca pracy. Sam byłem w przeszłości członkiem różnego rodzaju ciał – podkomisji, zespołów w Komisji Trójstronnej – i muszę stwierdzić, że ten dialog ze strony rządowej był często pozorowany; no bo jak inaczej określić sytuację, kiedy na posiedzenie prezydium Komisji Trójstronnej rząd delegował człowieka, który po kilku godzinach dyskusji nagle stwierdził, że on nie może podjąć żadnej decyzji bez konsultacji ze swoimi zwierzchnikami; trzeba było odłożyć to posiedzenie, wyznaczyć następny termin itd. Na następnym posiedzeniu kolejna tego typu sytuacja; jest przedstawione stanowisko związków zawodowych, jest przedstawione stanowisko pracodawców, a stanowiska rządowego nie ma, a czas biegnie. [...] Także jeśli chodzi o dialog na szczeblu krajowym, to niestety nie dzieje się najlepiej. (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu regionu NSZZ Solidarność)

– Na forum krajowym prowadzenie dialogu odbywa się za pośrednictwem Komisji Trójstronnej i zespołów branżowych – ja na przykład mam orientację tego, co się dzieje w branży energetycznej. I ten dialog nie układa się dobrze, z tego względu że przedstawiciel rządu – w tym wypadku minister skarbu czy też sam wicepremier Pawlak zazwyczaj mają bardzo mało czasu. Jest taka praktyka, że oni rozpoczynają posiedzenie i wychodzą, zostawiając z nami urzędników niższego szczebla, którzy nie mają żadnych umocowań, aby podjąć jakieś decyzje. I tylko poprzez wymuszanie tego dialogu w formie straszaka, czyli jakiegoś ostrzejszego protestu, można było do tej pory cokolwiek uzyskać. Niestety nie jest podpisana umowa społeczna na szczeblu krajowym w sprawie kryzysu. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– W pewnym sensie jest to lekceważenie dialogu; sądzę, że w podobny sposób są traktowane opinie, które są wypracowywane przez wojewódzkie komisje dialogu społecznego. I takie podejście mnie osobiście bardzo się nie podoba. Bo jeżeli my w tych komisjach poświęcamy swój czas, chcemy coś zrobić nie dla siebie, ale dla dobra regionu, dla naszych społeczności, to te opinie powinny być poważnie traktowane. Przecież my reprezentujemy określone środowiska; środowisko pracowników i środowisko pracodawców i na tych dwóch grupach opiera się gospodarka. (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

– *Odnoszę wrażenie, że na co dzień kwestie dialogu są generalnie lekceważone; lekceważy się wojewódzkie komisje, lekceważy się związki zawodowe – słyszymy: a co wy możecie, jak do związków należy 12% pracowników. I po co my mamy z wami na poważnie rozmawiać? I moim zdaniem stąd wynika taka sytuacja, te lekceważące wypowiedzi wydawałoby się poważnych ludzi – deprecjonują istotę dialogu społecznego.* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący rady wojewódzkiej OPZZ)

– *Moim zdaniem uprawnienia Komisji Trójstronnej także są bardzo ograniczone. Na przykład w USA, ale także w innych krajach parlament pozostawia sprawy pomiędzy pracodawcami a pracownikami do ich uzgodnień – pomiędzy ich reprezentacje, a rząd jest tylko arbitrem w przypadku, jak te strony się nie potrafią porozumieć. Natomiast jeśli zostanie wypracowane wspólne stanowisko, to rząd je po prostu respektuje. Natomiast u nas panowie posłowie w swoim mniemaniu są mądrzejsi od pracodawców i związków zawodowych i zabawiają się naszym kosztem, wprowadzając swoje rozwiązania, które się mijają z rzeczywistością i zdrowym rozsądkiem, a rząd im na to pozwala.* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ Solidarność)

– *Wydaje mi się, że jeżeli sięgnę początku lat 90., kiedy zaczęliśmy tworzyć pierwsze tego typu gremia, to absolutnie uważam, że zrozumienie roli poszczególnych członków w tych komisjach dialogu się zwiększyło. Tak uważam... i..., natomiast na ile spełniają one pokładane oczekiwania, nie wiem, czy kiedyś zostały one postawione tak naprawdę..., jakie są w stosunku do nich oczekiwania.* (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy)

– *Jeżeli chodzi o szczebel centralny, to dialog społeczny różnie układa się – w zależności od opcji rządzącej w danym czasie. Obecnie ten dialog społeczny powiedzmy, jeżeli mógłbym oceniać go, jest na takie 3+. Nie jest on najlepszy, w zależności od tego, co tutaj dane strony, a przede wszystkim chodzi tu o stronę rządową, chce od partnerów społecznych zyskać.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

Część badanych – głównie przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej oraz część przedstawiciele strony pracodawców – pozytywnie ocenia stan dialogu w Polsce. Wskazują przy tym, że rząd jest otwarty na dialog, że dialog nie został upolityczniony oraz że uczestnicy dialogu są coraz lepiej przygotowani do jego prowadzenia:

– Wydaje mi się, że obecny rząd jest otwarty na dialog. Odbywają się przecież spotkania z partnerami społecznymi w Komisji Trójstronnej, one są rzetelne – zresztą niektóre informacje z Komisji docierają do nas; Komisja Trójstronna poprosiła nas ostatnio o informacje, jakie działania podejmujemy w obliczu kryzysu gospodarczego, prosi nas o ocenę sytuacji. W mojej ocenie nie można mieć chyba większych zastrzeżeń do pracy Komisji Trójstronnej, według mnie ona dobrze pracuje. (Przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda)

– Moim zdaniem dialog w Polsce się rozwija, idzie w bardzo pozytywnym kierunku. Trzeba pamiętać, że tak naprawdę o dialogu my mówimy w Polsce dopiero od kilkunastu lat. Poprzedni system nie stwarzał warunków do rozwoju rzeczywistego dialogu, owszem dialog też tam wtedy był, ale tak jak wiele innych spraw, był to taki dialog pozorowany, udawany. Natomiast w wolnej Polsce dialog zaistniał chyba z chwilą powstania paktu o przedsiębiorstwie. To był taki pierwszy sygnał do tworzenia dialogu i od tamtego czasu dialog w Polsce się systematycznie rozwija. Ale musimy być tu cierpliwi, ponieważ na przykład w takiej Danii dialog jest budowany od ponad 100 lat. I to jest ta różnica, musimy o tym pamiętać, aby niepotrzebnie nie wpadać w kompleksy. [...] spróbujmy sobie wyobrazić, co by się działo, gdyby tego dialogu społecznego, na który czasami narzekamy, nie było? Nie byłoby żadnych kontaktów, nie byłoby platformy do wymiany poglądów. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– Ja dość pozytywnie oceniam stan i instytucję dialogu społecznego! Dlaczego pozytywnie? Wydaje mi się, że największym zagrożeniem byłoby upolitycznienie tego dialogu, czyli przeniesienie na obszar dialogu społecznego tych podziałów politycznych, które funkcjonują pomiędzy partiami politycznymi. A mnie się wydaje, że czegoś takiego nie ma; wydaje się, że stworzyliśmy na tyle dobre instytucje dialogu społecznego, które nawet przy bardzo mocnej polaryzacji systemu politycznego dobrze spełniają swoją rolę. [...] Upolitycznienie dialogu groziłoby utratą zdolności instytucji dialogu do rozwiązywania konfliktów czy też do mediowania w jakichkolwiek sporach. [...] wtedy po prostu stracilibyśmy własną wiarygodność. (Przedstawiciel strony rządowej – wojewoda)

– Jestem także członkiem Komisji Trójstronnej; czyli mam tu spojrzenie ze szczebla regionalnego i szczebla centralnego. I ja dostrzegam, że na obu tych poziomach dialog społeczny cały czas się rozwija. Z moich obserwacji wynika, że w ostatnich kilku latach dokonał się tu rzeczywiście duży postęp... coraz lepiej są przygotowani uczestnicy, aby w tym dialogu uczestniczyć, jest coraz lepiej przygotowywana

*argumentacja do przekazywania swoich racji. Na obu tych poziomach jest coraz większa umiejętność słuchania, rozumienia i przyjmowania racji drugiej strony. [...] Uważam, że dalszy rozwój dialogu społecznego musi iść w kierunku uznania przez administrację szczebla centralnego i szczebla regionalnego partnerów społecznych jako elementu nie współzależności, ale elementu, który pomaga wypracować właściwe decyzje i właściwe rozwiązania i który pozwala na przekazywanie informacji i sugestii z góry na dół i odwrotnie. (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)*

*– Dobrze, że w ogóle dialog w Polsce jest i że zmierza w dobrym kierunku. Jeśli chodzi o ten dialog zinstytucjonalizowany, to on działa od niedawna i musimy wszystkiego się uczyć w tym zakresie – to musi trwać; być może ktoś chciałby, aby to było szybciej, może skuteczniej, ale musimy pamiętać, że celem dialogu jest przede wszystkim dochodzenie do konsensusu. W związku z tym każda ze stron ma prawo przedstawiania swoich racji i przyjmowania bądź nie racji drugiej strony. Każda ze stron bierze odpowiedzialność za siebie; nie odpowiada za to, co zrobi druga strona. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

*– W moim przekonaniu nie ulega wątpliwości, że ten dialog społeczny jest obecny w naszym kraju, on się odbywa. Podam tu taki przykład z własnego, zawodowego podwórka. Obecnie każdy akt prawny jest konsultowany z partnerami społecznymi. Takiej praktyki wcześniej nie było, a od kilku lat odgrywa to bardzo ważną rolę. (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor Centrum Zdrowia Publicznego)*

*– W mojej ocenie ten stan dialogu w Polsce nie jest taki zły; my nie powinniśmy się porównywać z takimi krajami, gdzie ten dialog trwa od lat; na przykład z krajami skandynawskimi czy w ogóle z krajami z Europy Zachodniej, gdzie gospodarka jest bardzo dobrze poukładana, ale z krajami z naszego regionu, gdzie o dialogu mówi się od niedawna. No bo oczywiście z krajami z Europy Zachodniej mamy w temacie dialogu dużo do nadrobienia. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

### 3. Ocena dialogu na poziomie wojewódzkim

Zdecydowana większość badanych ocenia, że stan dialogu w ich WKDS odbywa się na bardzo wysokim poziomie. Znaczna część badanych podkreśla, że to właśnie ich WKDS jest najlepiej funkcjonującą komisją w Polsce. Badani zwracali przede wszystkim uwagę na wolę współpracy wszystkich stron uczestniczących w dialogu, chęć rozwiązywania problemów oraz na brak poważniejszych konfliktów w składzie komisji:

– *W ubiegłym roku razem z panią dyrektorem wydziału polityki społecznej urzędu wojewódzkiego byliśmy w pięknej siedzibie Centrum Dialogu na ulicy Limanowskiego; pamiętamy, jak się odbywał dialog z przedstawicielami rządu, z departamentu dialogu społecznego. I to należy ocenić bardzo pozytywnie. Nasz WKDS pozytywnie wyróżniał się na tle innych, którzy wtedy się tam prezentowali. (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący rady wojewódzkiej OPZZ)*

– *Obserwując posiedzenia komisji dialogu – to, co szczególnie rzuca się w oczy, to kwestia dzielenia się problemami, a jednocześnie próba szukania rozwiązań. Dwa lata temu, będąc na spotkaniu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, gdzie dokonywano podsumowania pracy wojewódzkich komisji dialogu społecznego, to byłam dumna z tego, że naszą komisję oceniono tak pozytywnie; oceniono, że spotkania naszej WKDS mają wysoki poziom merytoryczny, gdzie szuka się konkretnych rozwiązań i gdzie nie unika się podejmowania trudnych tematów. (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor regionalnego ośrodka polityki społecznej)*

– *Uważam, że ten dialog na szczeblu naszej WKDS układa się nam dobrze. My jesteśmy tu zjednoczeni, bo zdajemy sobie sprawę, że w centrali przyjęto niekorzystne parytety dla naszego województwa. Ja nie mogę pogodzić się z tym, że w naszym kraju obowiązuje podział na lepsze i gorsze województwa – mówię tu o ich traktowaniu. I czasami jesteśmy zmuszeni w ramach dialogu pisać do premiera czy poszczególnych ministerstw o lepsze traktowanie. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

– *Uważam, że nasz dialog regionalny rozwija się prawie bardzo dobrze. To wszystko zależy, jakie kryterium oceny się tu przyjmie. Gdyby ten dialog miał jeszcze bardziej taki charakter lokalny, że adresatem tych naszych porozumień byłyby władze lokalne i miałyby taką możliwość, to ten dialog miałby większą skuteczność. A tak obecnie to my tworzymy opinie, tworzymy porozumienie, ale ona wędruje do*

*instytucji centralnych; nie są te opinie realizowane na miejscu, a przecież regiony mają swoje specyficzne potrzeby. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

*– Jeśli chodzi o szczebel wojewódzki, to w moim przekonaniu ten dialog jest na bardzo dobrym poziomie. Tu nie było jakichś tematów, które by budziły pomiędzy nami kontrowersje. Tu jest dobra atmosfera, jest zrozumienie racji drugiej strony; na ostatnim posiedzeniu wszyscy się zgodziliśmy, że na szczeblu wojewódzkim powinniśmy zawrzeć taką umowę społeczną na temat kryzysu, tak aby uchronić nasz lokalny rynek pracy przed jego skutkami. Jeszcze tylko większe możliwości prawne i wtedy będzie to ciało nie tylko potrzebne, ale i efektywne. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

*– Jeśli chodzi o dialog na poziomie wojewódzkim, to ja go także oceniam bardzo pozytywnie. Natomiast, aby być – z punktu widzenia prawnego – bardziej efektywnym, należałoby zwiększyć zakres narzędzi – obecnie mamy zbyt mały wachlarz uprawnień, aby te nasze działania były jeszcze bardziej skuteczne aniżeli obecnie. (Przedstawiciel administracji rządowej – pełnomocnik wojewody)*

*– Jeśli chodzi o naszą WKDS, to chyba można ocenić pozytywnie; zwłaszcza tę pozytywną ocenę lepiej widzieć na tle tego dialogu ogólnokrajowego. Kiedy wszystkie strony traktują się poważnie, nawzajem się szanują to są przyjmowane wspólne stanowiska na drodze konsensusu. I taka sytuacja ma miejsce, jeśli chodzi o dialog na poziomie wojewódzkim. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

*– I przynajmniej w naszej komisji dialogu, w trakcie dyskusji, w trakcie omawiania różnych spraw ja nigdy nie zauważyłem nawet żadnego śladu konfliktu, który byłoby pokłosiem wielkiej polityki. Upolitycznienie dialogu groziłoby utratą zdolności instytucji dialogu do rozwiązywania konfliktów czy też do mediowania w jakichkolwiek sporach. [...] wtedy po prostu stracilibyśmy własną wiarygodność. I to uważam za bardzo pozytywną rzecz; przynajmniej jeśli chodzi o naszą komisję. (Przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda)*

*– Moim zdaniem dialog ma służyć załatwieniu jakichś konkretnych problemów; jak ja wszedłem do komisji, to oświadczyłem, że nie chciałbym być w towarzystwie wzajemnej adoracji. Natomiast, jeśli my spotykamy się po to, aby wypracować określone wnioski, to musimy mieć możliwość, szansę, aby były one realizowane przez władze regionalne albo władze centralne. Jeśli tego nie ma, to nie mamy mo-*

tywacji do pracy, do przychodzenia na te spotkania. Natomiast muszę przyznać, że ja coraz częściej odczuwam taką satysfakcję, że jestem w tym gremium WKDS. Początki były trudne – nie było właściwie żadnych efektów. Dziś tych pozytywnych efektów naszej pracy jest coraz więcej – to jest optymistyczne. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– W WKDS jestem przewodniczącą zespołu ds. ochrony zdrowia, który liczy kilkanaście osób i powiem szczerze, że spotykamy się bardzo często i bardzo ciężko pracujemy w zakresie spraw z ochrony zdrowia. Podejmowaliśmy też próby negocjacji tam, gdzie pojawiały się konflikty. Jeszcze chcę powiedzieć, że sama komisja, widząc jakiś problem, który narasta, z własnej inicjatywy włącza się w jego rozwiązanie. (Przedstawicielka administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)

– Jeśli chodzi natomiast o WKDS, to początek był nieciekawym; w 2002 r., w 2003 r. nic się na naszej komisji nie działo. Ja wysyłałem w tej sprawie pisma do ówczesnego wojewody; to zwoływano komisję, ale to były takie trochę martwe, iluzoryczne te posiedzenia. I dopiero po kilku latach komisja zaczęła funkcjonować właściwie i obecnie także funkcjonuje w miarę pozytywnie. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– WKDS to ciało jeszcze młodsze od Komisji Trójstronnej, ale w moim przekonaniu również podąża w dobrym kierunku. Ważne jest, że to jest dialog sformalizowany, zinstytucjonalizowany, że on się nie toczy na ulicach czy za pośrednictwem mediów, ale tu przy tym stole, gdzie zapadają jakieś istotne decyzje. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– Gdybyśmy chcieli zmierzyć ten poziom dialogu, to można byłoby to ustalić poprzez zmierzenie satysfakcji uczestników tego dialogu; tak jak widzimy ten poziom satysfakcji na poziomie wojewódzkim, jest dobry albo nawet bardzo dobry. Mamy takie poczucie dobrze spełnionego obowiązku i każdy z nas coś dobrego w tym względzie dla swojej organizacji zrobił, szanując przy okazji stronę przeciwną. (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący Zarządu Wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)

– Jeśli chodzi o naszą WKDS, to można powiedzieć, że my radzimy sobie w sposób prawie doskonały – jeśli chodzi o wypracowywanie opinii i stanowisk czy pracę w zespołach. Pojawia się jednak pytanie, co z tej naszej pracy później wynika.



*Śmiem twierdzić, że bardzo niewiele.* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ Solidarność)

*– Na naszej WKDS nie ma kłótni, nie ma przekrzykiwania. I trzeba powiedzieć, że ten dialog w naszej WKDS jest starannie wypracowany. My też mamy przecież swoje sympatie polityczne, ale w trakcie dyskusji na WKDS nie ma to większego znaczenia; nikt się z tymi barwami politycznymi nie afiszuje. Chcemy tu pracować przede wszystkim dla dobra naszego społeczeństwa i naszego województwa. [...] nie mamy większych problemów z dialogiem, ponieważ ten dialog zostaje wypracowany już na poziomie zakładów pracy. I my na poziomie WKD nie mamy z nim problemu, ten dialog wyniesiony z dołu pomaga nam także tutaj współpracować ze sobą, szanować się, mieć odmienne zdanie. Aż by się chciało, aby wzorzec dialogu wojewódzkiego został przeniesiony na szczebel centralny.* (Przedstawicielka strony związkowej – przewodnicząca rady wojewódzkiej OPZZ)

*– Jestem zdania, że dialog na poziomie wojewódzkim jest bardzo dobry; tu się nie spotyka wyzwisk – wręcz przeciwnie, można powiedzieć, że wszyscy darzymy się sympatią [...]. Druga sprawa – my mamy szczęście do przewodnictwa w tym dialogu; niezależnie od opcji politycznej, z której wywodzi się wojewoda, to muszę powiedzieć, że zawsze byli przyjaźnie nastawieni do dialogu; nie stosowali żadnych sztuczek socjotechnicznych, aby ten dialog ograniczać.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

*– Nasza komisja, na tle innych WKDS jawi się jako prawie że przykładowa. Te problemy, które poruszmy, ich rozwiązywanie, nam się to udaje z dużym efektem. Odnosimy się do problemów, na które możemy mieć wpływ.* (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)

*– Bardzo cenne w naszej komisji jest zaangażowanie wszystkich stron, które w tym dialogu uczestniczą. I to niesie znamiona małej namiastki sukcesu. Proszę zauważyć, że już od ponad roku nie mieliśmy w naszym województwie żadnych protestów, niepokojów społecznych. [...] I myślę, że to w dużej mierze jest efektem naszej pracy właśnie w komisji dialogu, ponieważ my tu staramy się odpowiednio wcześniej te problemy omawiać i je rozwiązywać. Czyli te problemy są przez nas rozpoznawane i rozwiązywane na bieżąco; czy to w ramach grup roboczych, czy to w ramach prezydium czy nawet na posiedzeniu plenarnym, tak by nie dopuścić do rozprzestrzeniania się tych konfliktów. Także ten dialog na poziomie regionalnym ja bym oceniła bardzo pozytywnie.* (Przedstawicielka administracji rządowej – wojewoda)

Zaledwie kilkoro badanych – głównie przedstawicieli strony związkowej – zgłosiło swoje wątpliwości co do stanu dialogu prowadzonego na szczeblu wojewódzkim:

*– A może jednak nie jest tak pięknie, jak to zostało przedstawione. My spotykamy się – zwłaszcza związkowcy – z takim postępowaniem w stosunku do dialogu, że owszem, dialog społeczny jest – ale pozorowany. Czasami to widać taki zdecydowany tu przerost formy nad treścią. Pewne elementy dialogu są, owszem, uwzględnione, siadamy przy jednym stole i rozmawiamy, ale w pewnym momencie brakuje tzw. dobrej woli, żeby rozwiązać jakiś problem, dyskutować. Nikt nie brał pod uwagę tego, co zostało wypracowane rok wcześniej... Dopóki nie dojdziemy do tego, że wnioski czy opinie wypracowane w trakcie dialogu powinny stanowić jakies elementy prawa, to nikt nie będzie brał żadnej odpowiedzialności za swoje słowa. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

*– Mnie się wydaje, że skuteczny dialog jest wtedy, kiedy kończy się efektami, które są korzystne dla wszystkich partnerów. Dialog na poziomie wojewódzkim będzie właśnie korzystny, jeżeli będzie kończył się wypracowaniem opinii, które będą uwzględniane przez instytucje, w których kompetencjach leży rozwiązywanie konkretnych spraw. To się nie może odbywać na takiej zasadzie, że my organizujemy spotkanie, opracowujemy wnioski i je wysyłamy i nie ma na to żadnej reakcji. A wszyscy są zadowoleni, że spotkanie komisji się odbyło; owszem ono się odbyło, ale po pewnym czasie zostanie zapomniane i nic z tego absolutnie nie wynika [...] I pod tym względem dialog nie jest skuteczny. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

*– Moim zdaniem bardzo dobrze byłoby dla samego dialogu, aby część spraw przenieść do powiatów; aby także na poziomie powiatowym powstały ciała podobne do tej naszej komisji. Co prawda są tam powiatowe rady zatrudnienia, ale one mają ograniczone pole zainteresowania – tylko do rynku pracy, a tu chodzi o to, aby taka lokalna rada mędrców spotykała się ze sobą, wymieniała poglądy i rozwiązywała te problemy, które pojawiają się w powiatach. Jeśli one by bardziej dotyczyły całego regionu, no to wtedy byłyby przekazywane do nas i my moglibyśmy się wtedy nimi zajmować. Generalnie trzeba powiedzieć, że dialog mamy taki, na jaki zasługujemy; to jest w jakimś sensie odbicie lustrzane tych wszystkich partnerów społecznych, którzy w tym dialogu biorą udział. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

– *Jeśli chodzi o WKDS to też nie wiem, z czego to wynika, że jest takie..., taki stosunek do tej komisji..., mówimy o tym, że członkowie zarządu, no, nie uczestniczą w tej komisji. Trudno mi o tym mówić, być może to wynika, no nie wiem, z takiego przeświadczenia – przepraszam, że tak powiem – że ta komisja nic nie może.* (Przedstawiciel strony samorządowej – pracownik urzędu miasta)

– *Jeżeli chodzi o dialog społeczny na poziomie regionu, to jestem zawiedziona, a to, jakie jest nasze podejście, to przykładem jest dzisiejsze nasze spotkanie – niska frekwencja [...] to lekceważenie tej instytucji, której my jesteśmy członkami.* (Przedstawicielka strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– *Ja uważam, że w pierwszej kolejności trzeba mocno zaakcentować jedną rzecz, że dialog nie może być pozorowany, musi być autentyczny. Jest za dużo dotychczas pozorantstwa, i to na szczeblu ogólnokrajowym i na szczeblach wojewódzkich. Nie może być improwizacji, nie może być, tak powiem, spełniana strona formalna, że coś się dzieje, natomiast efektywność tego dialogu, z uwagi na niskie, powiedzmy, społeczne zaufanie, jakie posiadają te instytucje i gremia, jest po prostu tego przyczyną... Tak, że większe wymogi postawić trzeba samym uczestnikom dialogu społecznego, jak i bardziej, że tak powiem, wypełniać i uwzględniać efekty pracy tych gremiów w podejmowaniu decyzji i kreowaniu polityki. Tak na szczeblu ogólnokrajowym, jak i wojewódzkim.* (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)

– *Działania naszej komisji dialogu społecznego, tutaj w naszym województwie, uważam, że na pewno posiedzenia, które się odbywają, w tym plenarne, czyli te duże, z dużą liczbą uczestników, nie są wolne od napięć. Natomiast w mojej ocenie często są to posiedzenia przegadane, z których..., które nie są nastawione na efekty i nie załatwia się spraw. To jest tylko forma spotkania i jest tylko jeden cel, tzn. rozładowanie napięcia, które gdzieś tam w ludziach jest i mogą się wypowiedzieć. Natomiast oczekiwania wobec dialogu społecznego – i myślę, że to też będzie miało jakiś związek z jakimiś tam uregulowaniami – żeby dialog społeczny jednak dawał pewne możliwości osiągnięcia celów, żeby przelożył się na efekty. Tego dzisiaj nie widzę.* (Przedstawiciel strony rządowej – dyrektor wydziału polityki społecznej urzędu wojewódzkiego)

#### 4. Ocena składu WKDS

Zdaniem zdecydowanej większości badanych obecny skład WKDS-ów jest optymalny; argumentowano, że w razie potrzeby można zaprosić zainteresowane środowiska na konkretne posiedzenie komisji, że zwiększenie składu WKDS może przyczynić się do zmniejszenia jej efektywności oraz może sprawiać trudności organizacyjne:

– *Moim zdaniem nie jest potrzebne rozszerzanie tego składu. Na przykład ja nie potrafię sobie wyobrazić, co nowego mogłyby wnieść do prac WKDS organizacje pozarządowe. Musimy zdawać sobie sprawę, że konflikty wybuchają w określonych środowiskach i raczej nie dotyczy to organizacji pozarządowych. Najczęściej konflikty dotyczą kwestii związanych ze stosunkami pracy [...] Natomiast bardzo trudno jest mi wskazać jakieś strony społeczne, które byłoby można dokooptować do WKDS. Nie mam na to żadnego pomysłu, w jaki sposób można byłoby zmieniać skład WKDS.* (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)

– *Raczej chyba nie ma już potrzeby zmieniania składu komisji poprzez dołączenie do jej składu jakichś organizacji. Obecnie jeśli jest taka potrzeba, to zawsze możemy jakąś organizację zaprosić na posiedzenie WKDS.* (Przedstawiciel administracji rządowej – pełnomocnik wojewody)

– *Poszerzanie teraz tego ustalonego już składu WKDS zmniejszyłoby chyba jego efektywność, ponieważ czym większe grono, tym trudniej jest wypracować jednolite stanowisko czy opinię. Ale to oczywiście nie oznacza, że przy omawianiu spraw dotyczących jakiejś grupy zawodowej nie należy zapraszać jej na posiedzenie WKDS.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

– *Prawdę mówiąc, nie widzę takiej potrzeby; trudno mi sobie to zresztą wyobrazić od strony organizacyjnej; wojewoda nie znalazłby chyba większej sali.* (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)

– *Moim zdaniem obecny skład naszej WKDS jest optymalny; mam poczucie, że my nie pomijamy żadnych istotnych problemów naszego regionu. A jeśli jest potrzeba zaprosić na nasze spotkania przedstawicieli jakichś organizacji, to my to robimy.* (Przedstawicielka strony samorządowej – radna sejmiku województwa, dyrektor szkoły)

– *Raczej nie powinniśmy już poszerzać składu WKDS; im większe jest jakieś ciało, tym trudniej jest wypracować jakieś merytoryczne wnioski. (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy)*

– *Staramy się zapraszać na posiedzenia te organizacje, których dany temat dotyczy; zapraszamy także organizacje pozarządowe. [...] ja nie widzę potrzeby rozszerzania, bo wtedy to gremium byłoby zupełnie niemobilne; w takiej sytuacji to nasza WKDS mogłaby się przemienić w taki swoisty Hyde Park; oczywiście nie neguję tego, że zapewne duża część tych dyskutantów ma dużą wiedzę i wiele ciekawych informacji moglibyśmy się od nich dowiedzieć, ale komisja dialogu ma chyba inne zadania. W moim przekonaniu obecny skład WKDS jest optymalny. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

– *Jest takie ciało w Polsce, gdzie nikogo nie brakuje – i nic z tego nie wychodzi – to jest parlament; tam są przecież przedstawiciele wszystkich grup zawodowych. Natomiast dialog społeczny – jak sama nazwa wskazuje – obejmuje partnerów społecznych. Takie próby robienia z tego takiego dialogu obywatelskiego są moim zdaniem nieodpowiedzialne. To trzeba byłoby wtedy zmienić już ustrój naszego kraju. Moim zdaniem zwiększanie liczby tych podmiotów i stron w WKDS jest wyjątkowo niebezpieczną zabawą. Zawsze się w tym doszukuję jakiegoś ukrytego kontekstu, kiedy słyszę – bo były już takie propozycje – aby do WKDS weszli przedstawiciele koła gospodyń wiejskich, a to zrzeszenia kombatanów itd. To wtedy sobie ufundujemy takich 16 minisejmów, z którego już absolutnie nic nie będzie wynikać, a idea dialogu zostanie skompromitowana. Czy naprawdę o to nam chodzi?! (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

– *Moim zdaniem obecna reprezentacja stron w komisji jest właściwa; zgadzam się z tymi głosami, które wskazywały na to, że rozszerzanie składu komisji byłoby trochę rozmywaniem istoty dialogu. Organizacje pozarządowe zajmują się tak szerokim spektrum spraw, że wręcz niemożliwe byłoby spośród ich grona wybrać reprezentatywną grupę – kilka osób do WKDS. (Przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda)*

– *Tych organizacji pozarządowych jest bardzo dużo; jeżeli oni by byli zrzeszeni na szczeblu wojewódzkim, to byłoby nam łatwiej – a tak my zaproponujemy uczestnictwo jakiejś organizacji w WKDS i pozostałe poczują się obrażone. W jaki sposób wybrać tę reprezentację przedstawicieli organizacji pozarządowych do WKDS? Ja tego po prostu nie wiem. (Przedstawiciel strony samorządowej – wicemarszałek województwa)*

– *Wejście nowych stron mogłoby spowodować trochę chaosu. Jest obecnie jasno powiedziane, jakie strony są reprezentowane w WKDS, jest jednoznacznie uregulowana kwestia, w jaki sposób są dopraszani przedstawiciele poszczególnych organizacji – czyli jest tam kwestia reprezentatywności i wymóg, że one muszą mieć określoną liczbę członków, i teraz zmiana tych reguł mogłaby spowodować pewne zamieszanie i to mogłoby spowodować taką sytuację, że ten dialog stawałby się coraz mniej czytelny. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

Zdaniem kilkunastu badanych, w WKDS-ach brakuje przedstawicieli organizacji pozarządowych (częściej za ich dokooptowaniem do składu komisji opowiadają się przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej) przedstawicieli rolników, czy Okręgowego Inspektora Pracy:

– *Generalnie zasada jest słuszna, być może warto by rozważyć kwestię związaną z tzw. trzecim sektorem. Tylko że z tą częścią jest duży problem z reprezentatywnością. Ale może warto pomyśleć nad takim mechanizmem, bo takie organizacje reprezentują czasami wąskie, ale ważne społecznie interesy. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

– *Moim zdaniem jednak byłoby dobrze włączyć w skład WKDS organizacje pozarządowe. Od początku lat 90. – przynajmniej – z dużym trudem budujemy społeczeństwo obywatelskie i większość z tych organizacji pozarządowych już okrzepła i ciągle powstają nowe. Natomiast problem jest tu taki, w jaki sposób zapewnić reprezentatywność tych organizacji pozarządowych, bo trudno sobie wyobrazić, aby one wszystkie miały swoich przedstawicieli w takim ciele, jakim jest WKDS. (Przedstawiciel administracji rządowej – zastępca dyrektora wydziału polityki społecznej)*

– *Organizacje pozarządowe stworzyły taki team na szczeblu województwa, który jest reprezentatywny – jest to Wojewódzkie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, ma swój zarząd i rzeczywiście jest to reprezentacja bardzo ważna i reprezentująca ponad 2000 organizacji pozarządowych z naszego województwa. Myślę, że jest to ciało, które warto, aby się znalazło w komisji dialogu, z uwagi na fakt, że to byłoby dobre rozwiązanie pod kątem rynku pracy. [...] Organizacje pozarządowe są świetnym przenośnikiem różnego rodzaju informacji i opinii na szczeblu podstawowym; na szczeblu środowisk lokalnych, a to ma pewien wpływ na kreowanie takiego statusu obywatelskiego i jednocześnie aktywizowanie obywatelskie mieszkańców regionu. (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor regionalnego ośrodka polityki społecznej)*

– *Forma powoływania członków WKDS ma wiele wad. Jej umocowanie prawne, w ustawie o Komisji Trójstronnej, pomija np. środowiska rolników. To w przypadku województw, w których gospodarce rolnictwo ma duży udział w produkcji, w wytwarzaniu PKB, jest niewątpliwie wadą. Nie mają oni reprezentanta w ciałach czy instytucjach dialogu społecznego, a w tym rozumieniu WKDS. (Przedstawiciel strony rządowej – pracownik urzędu wojewódzkiego)*

– *Biorąc pod uwagę przekrój społeczny naszego województwa, charakter gospodarczy, wydaje mi się, że w komisji brakuje przedstawicieli rolników. Poza tym chyba jest to właściwie zorganizowane. (Przedstawiciel organizacji pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)*

– *Warto, aby w komisji znaleźli się przedstawiciele rolników – te tematy są chyba trochę pomijane. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

– *Ja uważam, że stałym przedstawicielem w WKDS powinien być Okręgowy Inspektor Pracy; bardzo często na naszych posiedzeniach są omawiane kwestie pracownicze, prawa pracy. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych).*

Niektórzy badani zwracali uwagę, iż problemem jest to, że obecnie nie wszystkie strony wchodzące w skład WKDS biorą udział w posiedzeniach komisji. Dotyczy to zwłaszcza przedstawicieli strony samorządowej:

– *Ostatnie nasze spotkanie prezydium WKDS pokazało, że znowu wiele organizacji wchodzących w skład WKDS jest nieobecnych. Przykro to mi mówić, ale ostatnio w posiedzeniach WKDS nie uczestniczy strona samorządowa. Być może marszałek uznał, że WKDS nie ma na nic wpływu i szkoda na to poświęcać czas, ale to trzeba byłoby szczerze o tym porozmawiać, przedyskutować jeszcze raz, jaka miałyby być rola WKDS. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

## 5. Ocena realizacji celów WKDS

Mniej więcej połowa badanych pozytywnie ocenia realizację celów przez wojewódzkie komisje dialogu społecznego:

– *Według mnie nie jest tak źle z efektami pracy wypracowywanymi przez naszą komisję. [...] ta kultura dialogu w takich instytucjonalnych formach dopiero się*

tworzy; przecież WKDS-y funkcjonują zaledwie od kilku lat – nie oczekujemy bardzo szybko nie wiadomo jakich cudów... Ten dialog społeczny musi się przenieść na poziom powiatów i gmin, a także zakładów pracy... trzeba go tylko cierpliwie wzmacniać. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– Nasza komisja ma bardzo duży dorobek i na WKDS udało się wiele spraw załatwić. Wspomnę tu tylko naszą hutę – to jest klasyczny przykład dialogu regionalnego, gdzie nie w formie pisemnej coś ustaliliśmy, nie w formie podejmowania decyzji, ale właśnie w formie możliwości swobodnego wypowiedzenia się, a więc autentycznego dialogu stron, tych instytucjonalnych, ale także zaproszonych – ekspertów i samych zainteresowanych. To się tu dokonało; na naszym posiedzeniu komisji. Ja ze swojej branży transportowej – to jestem uszczęśliwiony, że udało mi się coś załatwić nie tyle na szczeblu krajowym, ile właśnie tu – na WKDS. To tu zapadały rozstrzygnięcia opinii, które miały zasięg nie tylko regionalny, ale krajowy. Te opinie znalazły swoje miejsce w nowelizacji ustaw, rozporządzeniach. Znalazły swoje miejsca w powołaniu zespołów ds. dialogu branżowego przy Ministrze Infrastruktury. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– Myślę, że pomimo niezbyt dużych uprawnień ten stopień realizacji zadań przez naszą komisję należy ocenić pozytywnie. Podam tylko taki przykład z ochrony zdrowia – konflikt w szpitalu; placówka miała być zamknięta i nasza komisja badała tę sprawę na miejscu i spotkanie z organem założycielskim w znaczący sposób uspokoiło nastroje. Trzeba jeszcze dodać o kwestii podziału środków na ochronę zdrowia na poszczególne województwa przez NFZ i ten niekorzystny dla nas algorytm i nasze działania spowodowały, że wreszcie problem został zauważony na szczeblu centralnym; obecnie trwają prace nad zmianą tego algorytmu. I to także ma duże znaczenie, ponieważ dzięki temu do naszego województwa wpłynie więcej pieniędzy na ochronę zdrowia. (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)

– Na wniosek naszej WKDS dwukrotnie byli zapraszani przedstawiciele Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad oraz Ministerstwa Transportu, ażeby przedstawić im problemy, które w tym względzie trapią nasze województwo; głównie chodzi nam o drogę nr 16, która powinna być uwzględniona jako droga ekspresowa. [...] i wtedy mogliśmy przedstawić wszystkie problemy i cały czas lobbujemy, próbujemy przekonać tych warszawskich VIP-ów do tego, że droga nr 16 – czyli główna droga



*w naszym regionie powinna być uwzględniona w rozporządzeniu Rady Ministrów jako droga ekspresowa. I jako komisja o to cierpliwie walczymy. Pojawiła się szansa, aby ten nasz postulat został pozytywnie załatwiony. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

*– Ten dialog jest dużą wartością, on tu jednoczy wszystkie środowiska; tu na WKDS mamy cały miarodajny przekrój stanowisk, opinii organizacji, które w tym dialogu odgrywają wiodącą rolę. I te stanowiska może poznać pan wojewoda jako przedstawiciel strony rządowej, któremu te informacje są tu na bieżąco przekazywane i może przesłać je do rządu. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

*– WKDS działa już kilka lat i muszę powiedzieć, że ona jest obecna w świadomości wielu ludzi. W ostatnim czasie miałem kilka takich sygnałów potencjalnych konfliktów w zakładach pracy i dzięki autorytetowi WKDS udało się je rozwiązać. Ważne jest to, że strony zwracają się do WKDS o pomoc w rozwiązywaniu tych konfliktów i chyba to jest największa wartość WKDS. Ja osobiście czuję się znakomicie, kiedy mogę działać, kiedy mogę przyczynić się do rozwiązywania problemów. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

Pozostali badani mają wątpliwości co do stopnia realizacji celów postawionych w ustawie przed WKDS; głównie z uwagi na małe uprawnienia komisji:

*– Jeśli chodzi o realizację celów, jestem zadowolony. Udaje nam się znacznie więcej, niż jest zapisane. Dlatego, że kompetencje komisji są bardzo ograniczone, ale jest konsensus, nie tak, jak w innych województwach, gdzie go nie ma, albo jest sporadycznie. Mankamentem jest to, że na pewnym etapie urywa się możliwość skutecznego kontynuowania rozwiązywania problemów, gdzie to rozwiązanie mogłoby być na szczeblu TK. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

*– Obecnie WKDS funkcjonuje jako takie ciało doradcze; nie ma natomiast takich kompetencji sprawczych; w moim przekonaniu trzeba byłoby to zmienić. (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)*

*– Jeśli chodzi o realizację celów, to chyba nie wygląda to najlepiej – ale to nie jest nasza wina. My robimy to, co do nas należy – wypracowujemy wnioski i wysyłamy je do odpowiednich instytucji, czy to lokalnych, czy centralnych. No ale one gdzieś tam po drodze utykają. Czasami mam takie wrażenie, że niestety jesteśmy lekceważeni przez marszałka – rzadko pojawia się na naszych posiedzeniach. Moim zdaniem powinna być bliższa współpraca z Komisją Trójstronną. Tylko wtedy te*

*nasze wnioski czy opinie mogą być efektywne. To jest chyba najważniejsze.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

*– Moim zdaniem realizację celów i zadań należy ocenić jako średnią. Dlaczego? Nam się czasami udaje załatwić jakiś problem, ale najczęściej jest tak, że dana sprawa leży poza naszym zasięgiem, ona po prostu musi być załatwiona w Warszawie. Druga sprawa, my nie mamy tu większych uprawnień do podejmowania decyzji, które byłyby wiążące – ja już tu nie mówię o innych instytucjach, ale przynajmniej dla tych organów, które są podległe wojewodzie. Obecnie najczęściej jest tak, że my na WKDS ograniczamy się do takiej akademickiej dyskusji, a rzeczywiste decyzje są podejmowane poza nami. I czasami odnosi się takie wrażenie, że tracimy tylko czas, dyskutujemy, przekonujemy się, a tak naprawdę decyzje zapadają gdzie indziej.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

*– Myślę, że jeśli nie nada się większych uprawnień WKDS-om, to prędzej czy później skończy się tym, że one będą pełnić taką fasadową rolę. A to byłaby porażka dialogu społecznego, głęboka porażka. Uważam bowiem, że dialog na poziomie województwa jest bardzo potrzebny, cenny i nie powinniśmy go zaprzepaścić.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

*– Dla mnie najważniejsza sprawa jeśli chodzi o WKDS to efekty działania. I z tym prośbę państwa jest marnie! [...] brak jest efektów; jest dużo rozmów, dużo materiałów, ale efektów może nie tyle że żadnych, ale one są – moim zdaniem – małe. Nie mamy kompetencji [...] My tu się często spotykamy z ważnymi osobami; widzimy tu premiera, ministrów, posłów, ale nie koncentrujemy się na współpracy między sobą: między pracodawcami, związkami zawodowymi, wojewodą i marszałkiem. I właśnie w tym kierunku na WKDS za mało idziemy.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

*– Obecnie to my chyba nawet nie potrafimy powiedzieć, jaka jest realizacja celów i zadań, bo nie ma wiarygodnych mierników oceny działalności wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Osobiście wątpię, aby doszło do opracowania takich mierników; ja jestem pesymistą co do rozwoju dialogu społecznego w Polsce; sądzę, że będzie narastała frustracja uczestników tego dialogu, jeżeli dialog będzie tak traktowany przez instytucje centralne jak obecnie. Ja nie chcę, aby realizowano 100% naszych pomysłów, ale byłbym szczęśliwy, gdyby to było chociaż ze 20%.* (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący Zarządu Wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)

## 6. Jakie powinny być cele i zadania WKDS

Część badanych uznała, że WKDS powinna posiadać możliwości:

- Opiniowania aktów prawnych:

– *Czy WKDS-sy powinny mieć wpływ na przykład na opiniowanie aktów prawnych? Ja uważam, że my powinniśmy mieć takie prawo. My nie chcemy zastępować organów państwa czy też samorządu, ale jeśli chcemy mieć do czynienia z rzeczywistym dialogiem, a nie pozorowanym, to głos członków WKDS powinien być uwzględniany. Na zachodzie Europy dużo się mówi o dialogu, ale tam to rzeczywiście funkcjonuje. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

- Posiadania inicjatywy ustawodawczej:

– *Dlaczego my, jako WKDS nie mamy inicjatyw ustawodawczych? Jeżeli my widzimy, że coś źle funkcjonuje, to dlaczego my jesteśmy tego pozbawieni? W dalszym ciągu króluje biurokracja – proszę spytać pracodawców, jakie oni mają przeszkody w prowadzeniu biznesu – w dalszym ciągu te bariery nie zostały zlikwidowane. I jakby ten dialog społeczny na poziomie regionalnym był traktowany poważnie, to taką inicjatywę powinniśmy mieć. Generalnie tych uprawnień na poziomie WKDS powinno być zdecydowanie więcej aniżeli obecnie. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

– *Zawsze mówię, aby wojewódzka komisja nie zajmowała się tylko rozwiązywaniem konfliktów, czy to z obszarów gospodarczych, czy rynku pracy, ale powinniśmy także dyskutować nad rozwiązaniami systemowymi, nad zmianami w przepisach prawnych. My tu na komisji reprezentujemy różne środowiska, różne instytucje, różne branże i powinniśmy rozmawiać pod tym kątem z punktu widzenia tego, jak to wygląda na dole, co wymaga zmiany. Powinniśmy rozmawiać, co źle funkcjonuje, jeśli chodzi o dialog pomiędzy pracodawcą a pracownikami, pomiędzy samorządem a pracownikami i dlaczego ten dialog nie wygląda tak jak powinien. I my powinniśmy te sygnały przekazywać do ministerstw, wpływać na zmianę prawa, jeżeli ono nam przeszkadza w rozwoju tego dialogu. I w moim przekonaniu taka powinna być rola tej Komisji; czyli zmiany w prawie powinny się dokonywać z inicjatywy oddolnej, a nie tak jak teraz – wyznacza się nam taką rolę strażaka i jak gdzieś wybuchnie jakiś konflikt, to my mamy zadanie go rozwiązać. (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu regionu NSZZ – „Solidarność”)*

- Zapisywania/dokumentowania intencji stron dialogu:

– *Oczywiście ja sobie zdaję sprawę, że opinie wypracowywane przez WKDS muszą mieć charakter ogólny, nie może być tam jakichś konkretnych rozwiązań typu jakie dajemy podwyżki. Ale można to zapisać bardziej ogólnie, że jakieś podwyżki byłyby niezbędne z takich i takich powodów [...] Czyli ważne jest tu zapisanie intencji wszystkich stron, a nie ustalanie dokładnych zaleceń.* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ „Solidarność”)

- Zapobiegania, przeciwdziałania lokalnym konfliktom:

– *Moim zdaniem najważniejszą rzeczą, którą my powinniśmy się zajmować, to powinno być przeciwdziałanie, profilaktyka; wyobrażanie sobie, w jakich momentach jakiś konflikt może wybuchnąć. Dlatego tak istotną kwestią, którą ja stale podnoszę – jest właśnie chęć słuchania ze strony administracji tego, co ma do powiedzenia strona pracodawców i strona związkowa. My przebywamy w firmach i mamy doskonałą orientację w tym, jakie są nastroje, dlaczego ludzie są lub nie są zadowoleni i staramy się to tu przekazywać. Można to próbować definiować jako pewne zadania czy problemy czy nawet postulaty, ale to powinno trafiać do właściwego adresata, jakim jest administracja.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

– *Uważam, że WKDS powinna nie tylko reagować na powstałe konflikty, na problemy ekonomiczne i zagrożenia z tego wynikające ale próbować działać wyprzedzająco. To na pewno nie jest łatwe.* (Przedstawiciel strony samorządowej – wicemarszałek województwa)

- Interwencji, odwołania do władz centralnych:

– *Było zagrożenie dla rozwoju Polski wschodniej, kiedy to próbowano ciąć dotacje dla naszych województw. Nam jako związkom zależy też na rozwoju województwa, bo to są miejsca pracy, bo to jest rozwój gospodarczy, ale to była nasza inicjatywa – szefów regionów Solidarności ściany wschodniej o zwołanie takiego forum począwszy od Rzeszowa, poprzez Lublin, Białystok i Olsztyn – zmobilizowaliśmy marszałków, zwołaliśmy forum i wysłaliśmy petycję do rządu, że nie możemy być tak traktowani, że nie będziemy się zadowalać takimi ich odpowiedziami, że i na nas przyjdzie kiedyś czas. I właśnie w tego typu sytuacjach komisje dialogu powinny mieć taką inicjatywę interwencji.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– *Komisja może też być bardzo skutecznym narzędziem, bardzo pomocnym dla wojewody w lobbowaniu jakichś spraw dla dobra regionu. Ponieważ wojewoda jako przedstawiciel rządu nie może wprost tego robić, ale komisja już tak, i jeśli jest zgoda – to i argumentacja jest przez to silniejsza.* (Przedstawiciel strony samorządowej – zastępca dyrektora regionalnego ośrodka polityki społecznej)

– *Zważywszy na zasięg i cele, jakie to gremium posiada w myśl ustawy, myślę, że należałoby wyposażyć je w precyzyjniejsze kompetencje, tak w zakresie działań interwencyjnych, jak i w zakresie działań prewencyjnych, bo to są dwa strumienie. W zakresie działań prewencyjnych komisja powinna np., jako jedno z nielicznych ciał tego rodzaju przez polską demokrację wyprodukowanych, powinna obligatoryjnie konsultować obszar gospodarczy w kontekście władz województwa.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)

- Zajmowania stanowiska we wszystkich sprawach dotyczących kierunków rozwoju województwa:

– *Moim zdaniem WKDS powinna mieć nie tylko prawo, ale i obowiązek wypowiedzenia się czy zajmowania stanowiska we wszystkich sprawach dotyczących kierunku rozwoju województwa, i to dokumentów wynikających z opracowań rządowych, jak i samorządowych. Na przykład przedmiotem obrad WKDS nigdy nie były środki unijne, a lokowanie tych środków w określonych przedziałach czy branżach również może wpływać na rozwój województwa. I w tym obszarze komisja jest całkowicie pomijana. Nie powinno być dokumentu na szczeblu wojewódzkim i krajowym, tam gdzie mówi się o konkretnym województwie, bez opinii WKDS. I to wytyczałoby kierunki rozwoju województwa, WKDS miałaby na to wpływ i to by porządkowało sprawy, które czasami są teraz robione w sposób nieskoordynowany.* (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)

– *Mnie się wydaje, że WKDS może być takim kapitałnym miejscem do integracji różnych środowisk wokół problemu i mamy takie przykłady, kiedy się różne środowiska zintegrowały i to przyniosło bardzo owocne efekty. Można tu podać przykład, kiedy przystąpiono do dzielenia środków unijnych i kiedy okazało się, że te środki mogą być mniejsze dla naszego województwa, nacisk i działania różnych środowisk spowodowały, że nastąpiła szeroka mobilizacja społeczna, były wysyłane petycje, aby ta alokacja środków nie była dla nas krzywdząca. I ta akcja przyniosła częściowo pożądaný skutek.* (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor regionalnego ośrodka polityki społecznej)

Wielu badanych – głównie przedstawiciele strony związkowej – wskazywało, że dyskusja o celach i zadaniach WKDS przy braku narzędzi do realizacji tych celów jest nieporozumieniem:

– *Tu istotniejsze od nakreślania celów i zadań są narzędzia, którymi dysponuje WKDS; bo cele i zadania można sobie stawiać, ale w jaki sposób można rozwiązać konflikt nie mając ku temu potrzebnych narzędzi. WKDS może obecnie tylko apelować, wnioskować – ale tak naprawdę nie mamy skutecznego narzędzia. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

– *W założeniach cele WKDS – to miało być trochę takie odwzorowanie Komisji Trójstronnej [...] ale powtarzam jeszcze raz – dialog na poziomie województwa nie ma narzędzi! Narzędzia są na górze, czyli w Komisji Trójstronnej; a mówiąc precyzyjniej, narzędzia ma rząd, a Komisja Trójstronna ma narzędzia pod warunkiem, że dojdzie do konsensusu! I teraz te cele czy zadania – jakieś sprawy, które wychodzą z zakładów pracy czy z tzw. terenu próbujemy siłą dobrej woli rozwiązać. I tyle – nic więcej [...] ten dialog opiera się na dawaniu sygnałów ostrzegawczych i monitorowaniu pewnych zjawisk. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

– *Trzeba byłoby dać konkretne narzędzia WKDS-om; bo przecież to jest bardzo poważne gremium – to jest przecież reprezentacja najbardziej opiniotwórczych środowisk w danym województwie. Także jeśli chcemy, aby WKDS-y nie były traktowane jako fikcja czy pewnego rodzaju zasłona dla pewnych działań, to muszą mieć konkretne narzędzia. (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)*

Duża grupa badanych – głównie przedstawiciele pracodawców i administracji – uważa, że nie ma potrzeby rozszerzania celów i zadań WKDS, gdyż obecne zapisy w tym względzie dobrze się sprawdzają w codziennej praktyce WKDS:

– *Moim zdaniem tworzenie takiego katalogu celów czy zadań, którymi powinny się zajmować WKDS-y będzie pewnym ograniczeniem i to po prostu nie zda egzaminu. Bo życie jest bogatsze, niż my to jesteśmy sobie w stanie wyobrazić. Tak, że byłbym przeciwnikiem zapisywania tych celów i zadań WKDS. Uważam, że te obecnie zapisane dają nam pełną możliwość funkcjonowania. (Przedstawiciel strony samorządowej – zastępca dyrektora regionalnego ośrodka polityki społecznej)*

– *Moim zdaniem nie należy już rozszerzać tych celów i zadań WKD [...] może poza jakimiś szczególnymi sytuacjami, które trudno jest mi tak ad hoc wskazać.*

*Natomiast niezależnie od tego, czy my dialog społeczny ujmemy w jakiegokolwiek formy prawne czy też regulacje zwyczajowe, to on się toczy i będzie się toczył. Taka jest istota funkcjonowania firmy; nie wyobrażam sobie, aby pracodawca nie rozmawiał z pracownikami, jeśli chce rozwiązać jakiś problem.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

*– Moim zdaniem, te cele i zadania zostały właściwie określone. Nie sądzę, aby te zapisy prawne w ustawie w jakiś sposób nas kępowały. Nie przypominam sobie takiej sytuacji, abyśmy nie mogli z winy braku zapisania w ustawie jakichś celów czy zadań czegoś zrobić.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

*– W moim przekonaniu te cele i zadania WKDS, które są określone w obecnej ustawie, dobrze spełniają swoją rolę; ja bym powiedział, że nie trzeba tu nic dodawać ani odejmować. One są na tyle szeroko ujęte, że tam właściwie można wszystko zmieścić; natomiast problemem są uprawnienia, kompetencje. To jest zasadnicza sprawa.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

*– Nie ma takich sygnałów, aby rozszerzać te cele i zadania; nie wiem czy Państwo macie takie sygnały ze swoich środowisk, ale ja się nie spotkałem z sytuacją, że my nie możemy się zająć jakąś sprawą, bo ona nie dotyczy naszych zadań.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

*– Jak rozmawiam z kolegami z innych wojewódzkich komisji, to dochodzimy do wniosku, że te komisje w dużej mierze funkcjonują w oparciu o pewien zwyczaj, a nie jakieś konkretne przepisy. Być może jakieś sprawy nie zostały zapisane, ale my doskonale rozumiemy, że należy postępować tak, a nie inaczej. I chyba nie trzeba nic w tym zakresie zmieniać. Bo ja nie sądzę, aby przyniosło pozytywne rezultaty to, że ustawodawca zapisze konkretnie, w jaki sposób my mamy funkcjonować.* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność”)

*– Tak jak mówiłem przed chwilą, nie ma chyba żadnego problemu, aby podejmować jakieś nowe zadania; formuła dialogu jest tu naprawdę pojemna. Moim zdaniem nie powinno się nic zmieniać, jeśli chodzi o cele i zadania WKDS-ów; my powinniśmy być naprawdę otwarci na każdy temat. I właśnie według mnie na tym powinna się osadzać idea dialogu społecznego.* (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor departamentu rozwoju regionalnego urzędu marszałkowskiego)

– *Za podejmowanie decyzji odpowiada rząd i parlament a nie strony dialogu społecznego. Strony dialogu są potrzebne trochę jako takie ciało konsultacyjne czy jak taki papierek lakmusowy. Gdybyśmy odwrócili sytuację, i powiedzieli, że to w WKDS-ach powinny być podejmowane decyzje jeśli chodzi o uchwalanie prawa, to mogłoby dojść do zupełnego chaosu – to byłaby jakaś chora demokracja. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

## 7. Obowiązek odpisywania na pisma WKDS

Zdecydowana większość badanych uważa, że instytucje publiczne powinny mieć obowiązek pisemnego odpowiadania na pisma i opinie formułowane przez WKDS:

– *Zdecydowanie powinien być taki obowiązek; powinny być terminy wiążące, w jakich należy udzielić odpowiedzi. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

– *Tak, zdecydowanie tak, ja sobie wyobrażam, że taki obowiązek powinna mieć w stosunku do WKDS na przykład Komisja Trójstronna. (Przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda)*

– *Brak takich odpowiedzi to jest lekceważenie całego gremium z wojewodą na czele; jeżeli nie przychodzi do nas żadna odpowiedź od instytucji, do której zaadresowaliśmy naszą opinię czy stanowisko, to jak w takiej sytuacji mówić o kulturze dialogu. (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)*

– *Wnioski składane przez WKDS mają ogromną moc; to są wnioski naszego środowiska lokalnego, reprezentantów naszego społeczeństwa. [...] Te stanowiska są starannie przedyskutowane, wypracowane – czasami my tu cyzelujemy wręcz pojedyncze słowa. I jeśli druga strona lekceważy nasze wnioski, nie chce się do nich ustosunkować, to stanowi to poważny hamulec dla naszej pracy. Nam się wydaje, że to, co zostało tu wypracowane, jest bardzo ważne, a tu ktoś chowa to stanowisko do szuflady i nie raczy nam nawet odpowiedzieć. (Przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda)*

– *Odpowiedź na pisma powinna być obowiązkiem dla każdej administracji, dla każdej instytucji czy organizacji. Za nieudzielenie informacji powinny być jakieś sankcje. Tym bardziej, że WKDS-y są poważnym ciałem – jeżeli my coś wypracu-*



*jemy, to powinniśmy dostać odpowiedź – chociażby informującą nas, że nie mamy w czymś słuszności. Naszym celem nie jest przecież dokuczenie temu czy innemu ministerstwu, tylko załatwienie jakiegoś problemu na terenie naszego województwa.* (Przedstawicielka strony związkowej – przewodnicząca rady wojewódzkiej OPZZ)

*– Tak, nie wiadomo nawet czy ta nasza opinia jest dobra czy zła, co oni o niej sądzą, czy będzie brana pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, czy też nie.... Także czasami ma się wrażenie, że my te opinie wysyłamy, a ich nikt po prostu nie czyta.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

*– Tak, to jest bardzo istotne... my oczekujemy, aby była konkretna reakcja na nasze wypracowywane tutaj opinie, żeby ktoś na to zareagował. Mamy świadomość, że nie mamy praw do podejmowania decyzji, ale chcemy, aby była reakcja na efekty pracy WKDS. A tak mamy taką sytuację, że my sobie coś powiemy i co z tego konkretnego wynika?* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ Solidarność)

*– W moim przekonaniu jest to konieczne, aby taki obowiązek udzielenia odpowiedzi przez adresatów wprowadzić. To przyczyni się do poważniejszego traktowania naszej komisji.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

Kilkoro badanych zgłosiło wątpliwości, czy wprowadzenie obowiązku pisemnej odpowiedzi instytucji publicznych na pisma i opinie formułowane przez WKDS przyczyni się do poprawy funkcjonowania i postrzegania komisji:

*– Nie sądzę, aby to było konieczne potrzebne – my chyba nie mieliśmy takiego przypadku, aby jakiś urząd czy instytucja zignorowała nasze pismo; w każdym razie ja sobie niczego takiego nie przypominam. Można mieć oczywiście pewne zastrzeżenia do treści niektórych z tych odpowiedzi, ale to jest już zupełnie inna kwestia.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

*– Ja tak się zastanawiam, czy wprowadzenie takiego obowiązku pisemnej odpowiedzi przyniosłoby taki pozytywny skutek; można sobie łatwo wyobrazić, że my byśmy dostawali odpowiedzi na nasze pisma w stylu: dziękujemy za państwa opinię, postaramy się do niej ustosunkować w późniejszym czasie itp. [...] Tak się zastanawiam, czy nie powstałaby taka niepotrzebna buchalteria [...] i czy w tym wszystkim nie zatracimy tego, co jest najważniejsze w dialogu [...] I w takiej*

*sytuacji nadawanie jakichś dodatkowych nakazów czy uprawnień dla WKDS byłoby chyba niewskazane. Mnie się wydaje, że opinia WKDS powinna być uwzględniana bez żadnych sankcji przez decydentów, począwszy od szczebla przedsiębiorstwa, na rządzie skończywszy. Czyli to powinien być taki niepisany obyczaj, coś na kształt takiego kanonu przestrzegania reguł życia społecznego. Natomiast znając naszą mentalność, to powstaje taka praktyka, że jak coś zadekretujemy, to od razu będzie się szukać dróg, aby to omijać. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

*– Według mnie istota rzeczy polega na załatwieniu sprawy; to jest kluczowe; oczywiście można zobowiązać jakiś organ czy instytucję do udzielenia odpowiedzi, ale co nam z tego przyjdzie, jeżeli odpowiedź będzie lakoniczna i nierozwiązująca problemu. Natomiast te wnioski, które są zgłaszane do poszczególnych resortów, powinny być tam jednak analizowane, bo przecież te opinie zdaniem danej WKDS są niezbędne do poprawienia sytuacji w danym województwie. Więc trzeba byłoby przyjrzeć się danej opinii bliżej na szczeblu centralnym, może przyjechać na miejsce, dogłębniej poznać problem, albo po prostu pozytywnie go załatwić tak, jak sugeruje to komisja dialogu. (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)*

## **8. Uprawnienia WKDS**

Większość badanych – głównie przedstawiciele strony związkowej – opowiedziało się generalnie za nadaniem większych uprawnień; nie potrafili jednak podać, jakie to konkretnie powinny być uprawnienia:

*– W dobie ostrych sporów politycznych, które wywołują zniesmaczenie to wojewódzkie komisje i Komisja Trójstronna wydają się takimi jedynymi ciałami zaufania publicznego. I dlatego z tego punktu widzenia tak ważne są te większe uprawnienia dla WKDS-ów. Gdyby ta komisja miała większe uprawnienia, byłaby bardziej rozpropagowana, to cieszyłaby się dużo większym zaufaniem społecznym aniżeli partie czy liderzy polityczni. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

*– Komisja powinna mieć takie kompetencje, aby nie trzeba było wytaczać armat, czyli jeździć z petycjami do Warszawy, tylko głos komisji w danej sprawie jako reprezentanta całego regionu, wszystkich środowisk, powinien być na tyle wiążący,*

*żeby te inicjatywy społeczne i lobbowanie nie musiało być już tak potrzebne; czyli ja chcę powiedzieć, że komisja powinna się skoncentrować na systematycznej pracy, na rozwiązaniach systemowych, a nie [podejmowaniu] takich działań na zasadzie zrywów i akcyjności. WKDS powinna mieć na tyle mocne kompetencje, żeby jej głos był wiążący. (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)*

*– Pracując w związkach zawodowych mamy narzędzia! – czyli mamy ustawę o związkach zawodowych – za pomocą których z pracodawcą rozmawiamy. Ale właśnie tego typu narzędzi nie ma WKDS. [...] myślę, że zarówno pracodawcy, jak i pracownicy mają wobec WKDS swoje określone oczekiwania [...] oczekują, że ta nasza komisja zajmie się ich problemem i w wyniku tego zajęcia nastąpi dla nich jakieś pozytywne rozstrzygnięcie. Obecnie mamy do czynienia z taką sytuacją – my się zajmujemy danym tematem, ale nie możemy z nim nic zrobić – oczywiście oprócz napisania paru pism. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

*– Moim zdaniem my jako WKDS powinniśmy jednak mieć dużo większą moc sprawczą, aniżeli to jest obecnie. Przecież w dużym stopniu odciążamy rząd i jednak zapewniamy pokój społeczny. Nasza komisja pracuje naprawdę z bardzo dużym zaangażowaniem i nasze wnioski nie mają tak naprawdę żadnych szans na realizację. Jeśli tak dalej ma być, jeżeli nasze wnioski będą dalej lekceważone, to chyba ta nasza praca nie będzie miała większego sensu, po co mamy w takiej sytuacji tracić czas i się w to angażować. (Przedstawicielka strony związkowej – przewodnicząca rady wojewódzkiej OPZZ)*

*– Problemem jest tu brak uprawnień, brak narzędzi, którymi mogłyby się posługiwać WKDS-y. Wydaje się, że wydawanie tylko opinii przez WKDS to jest po prostu za mało. Nad nadaniem tych narzędzi bardzo mocno trzeba się zastanowić; zorientować się, jakimi narzędziami dysponują instytucje dialogowe w krajach, gdzie ten dialog społeczny stoi na naprawdę wysokim poziomie. Warto byłoby też skorzystać w tym względzie z doświadczeń osób, które zasiadają w Komisji Trójstronnej. Być może na przykład członkowie WKDS powinni uczestniczyć w posiedzeniach komisji sejmowych. (Przedstawiciel administracji rządowej – pełnomocnik wojewody)*

*– Generalnie uważa się, że norma prawna, która się przekształca w przepis, powinna mieć hipotezę, dyspozycje i sankcje. Jeśli chodzi o WKDS to one nie dysponują sankcjami – w tym szeroko rozumianym ujęciu. Oczywiście my jesteśmy bardzo specyficzną instytucją, rozbieżność naszych stanowisk też jest czasami*

*bardzo duża, ale niedopuszczalna jest sytuacja tego typu – że kiedy wszystkie strony uzgadniają wspólne stanowisko i temat nie dotyczy spraw ogólnopolskich czy międzynarodowych tylko regionalnych, to takie stanowisko nie ma większego znaczenia [...] mogą podać na potwierdzenie tego taki przykład: wszystkie strony ustaliły, że źle się dzieje u nas w energetyce – bardzo dokładnie opisaliśmy problemy tam występujące, wskazaliśmy na nieprawidłowości, które nie tylko budzą niezadowolenie załogi, ale i zawyżają ceny energii, bardzo precyzyjnie przedstawiliśmy wnioski. No i co z tego wyniknęło? No i nic! [...] Dopóki nie będzie tej sankcji – oczywiście można byłoby to obwarować różnymi warunkami czy zastrzeżeniami w stylu: musi być 100% zgodność stron, stanowisko komisji musi być ostatecznie uzgodnione, ale jeśli już jest, to niech ono oddziałuje; w innym wypadku szkoda jest naszego czasu. (Przedstawiciel organizacji pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

Pojawiły się także pojedyncze głosy przeciwko nadawaniu większych uprawnień WKDS-om:

*– Pojawia się tu też problem, ile prawa i ile odpowiedzialności. I chyba dlatego mamy taką sytuację; trzeba sobie jasno powiedzieć, że nie nakłada się na WKDS żadnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Oczywiście chyba każdy z nas – członków komisji – chciałby mieć więcej narzędzi, ale jest pytanie: w jaki sposób to zrobić, w jaki sposób nadać te uprawnienia. Pojawia się też problem, co się stanie, jeżeli jakaś nasza decyzja okaże się nierozsądna albo w jakiś sposób nieprzemyślana i jeśli zostanie zrealizowana, przyniesie ewidentną szkodę. I kto w takiej sytuacji będzie wtedy odpowiadał?. (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ „Solidarność”)*

*– Moim zdaniem jest to jednak pewna wartość, że komisja ma dosyć luźne umocowanie prawne. Istotą dialogu jest przecież to, aby ze sobą rozmawiać i wzajemnie poznawać swoje racje. I moim zdaniem niekoniecznie komisja musi mieć prawne narzędzia egzekwowania swojego stanowiska, a wręcz uważam, że to mogłoby stanowić pewne zagrożenie w prowadzeniu tego dialogu. Ja nie twierdzę, że na pewno tak by było, ale że takie niebezpieczeństwo mogłoby się pojawić. (Przedstawiciel strony samorządowej – zastępca dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy)*

W sprawie nadania wojewódzkim komisjom dialogu społecznego uprawnień arbitrażowych zdania badanych były niezwykle podzielone. Zwolennicy wprowadzenia takiego rozwiązania wskazywali na to, że WKDS-y otrzymałyby dodatkowe narzędzie, które mogłoby przyczynić się do zwiększenia skuteczności działalności

komisji. Większość badanych w tej grupie podkreślała, że trzeba poznać konkretne rozwiązania w kwestii przyznania arbitrażu WKDS, oraz bardzo dobrze przygotować członków komisji do pełnienia takiej roli:

– *Jak już wcześniej mówiłem, że WKDS nie ma narzędzi do realizacji zadań, które przed nami postawiono. I te uprawnienia arbitrażowe WKDS na pewno by się nam przydały – to byłby już jakiś konkret.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– *Moim zdaniem to byłaby bardzo ciekawa sytuacja, jeśliby WKDS nadano uprawnienia arbitrażowe w sporach zbiorowych. Obecnie w naszym kraju trwa dyskusja na temat rozwiązywania sporów zbiorowych i na temat arbitrażu, który faktycznie nie zadziałał. Właśnie jeżeli chodzi o spory zbiorowe, to arbitraż nie zadziałał, jest to zupełnie martwa instytucja. Być może to jest ciekawa propozycja, ale tu trzeba byłoby znać więcej szczegółów.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– *My musimy być przygotowani do prowadzenia takiego arbitrażu. Czyli potrzebne nam są szkolenia, to nie może się odbywać tak jak wiele spraw w naszym kraju – na zasadzie partyzantki organizacyjnej. To musi przebiegać w określonych schematach.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)

– *Uważam, że wkraczanie WKDS w sytuację, gdzie trwa już jakiś zaawansowany konflikt, nie jest dobrym rozwiązaniem. Tym niemniej uważam, że powinniśmy tę propozycję wprowadzenia rozwiązań arbitrażowych rozważyć, ponieważ nie powinniśmy być takim ciałem, które się tylko spotka, podyskutuje przy kawie i się rozejdzie bez żadnych decyzji.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– *Moim zdaniem warto byłoby nadać takie uprawnienia WKDS, pod warunkiem żebyśmy mieli w tym zakresie odpowiednie narzędzia. I tak naprawdę to od nas będzie zależało, czy my z tych uprawnień będziemy chcieli korzystać, czy też nie.* (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)

– *Mnie ten pomysł prowadzenia arbitrażu przez WKDS się podoba – to nie jest zły pomysł; oczywiście tu trzeba byłoby znać szczegóły.* (Przedstawicielka strony samorządowej – radna sejmiku województwa)

– *Moim zdaniem warto by się było jednak zastanowić, jakie byłoby umocowanie tego arbitrażu. Obecnie jak my prowadzimy ten dialog w jakimś zakładzie, to nikt*

*nie musi się liczyć z nami, nie możemy nikomu niczego nakazać. Natomiast nasze stanowisko powinno być wiążące dla podmiotu, do którego jest adresowane. Obecnie my przez takie zachęty próbujemy nakłonić skonfliktowane strony do porozumienia, pogodzić ich, ale to chyba jest za mało, i dlatego arbitraż mógłby być takim dobrym narzędziem, uprawnieniem – bo są przecież sytuacje ewidentne – kiedy konflikt jest wywołany i podsycany przez jedną stronę, a my nic nie jesteśmy w stanie zrobić. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

Stosunkowo duża grupa badanych miała wątpliwości co do potrzeby wprowadzenia uprawnień arbitrażowych dla WKDS:

*– Ja byłbym ostrożny, co do wprowadzania arbitrażu jako uprawnienia wojewódzkich komisji dialogu. Już w samej nazwie widzimy, że to jest komisja dialogu, a to się kłóci z arbitrażem, z takim władczym podejmowaniem określonych decyzji. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

*– Jestem sceptyczny co do prowadzenia arbitrażu w samorządzie; ponadto pamiętajmy o tym, że prowadzenie arbitrażu wymaga posiadania potężnego zaplecza prawnego. Każdy z nas to wie – ja doskonale wiem, ilu my musimy w Zarządzie Regionu zatrudniać prawników. I jeszcze jedno – każdy z nas zasiadających tu w komisji ma bardzo wiele swoich obowiązków, a prowadzenie arbitrażu jest naprawdę bardzo pracochłonne. Mam poważne wątpliwości, czy byśmy podolali temu zadaniu. (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ „Solidarność”)*

*– W moim przekonaniu komisja dialogu nie powinna wyręczać instytucji arbitrażowych czy generalnie zajmować takie twarde stanowiska. komisja nie powinna rozstrzygać, podejmować decyzji, bo oczywiście może zajmować zdecydowane jasne stanowisko, ale nie powinna decydować. Ja rolę komisji postrzegam w ten sposób, że w sytuacji potrzeby rozwiązania określonego problemu należy prowadzić dialog z zainteresowanymi stronami, a w trudnych sytuacjach wspierać się ekspertami, specjalistami z dziedziny mediacji czy arbitrażu. Natomiast my jako WKDS nie powinniśmy rozstrzygać spraw. (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)*

*– Mnie się wydaje, że jednak nie da się tego zrobić, aby nadać WKDS-om uprawnienia arbitrażowe. To chyba by zmieniło całą filozofię działania WKDS; bo to by pociągnęło za sobą konsekwencje w postaci twardego stosowania prawa. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

– *W moim pojęciu arbitraż wiąże się jednak z wydawaniem pewnych orzeczeń. Druga sprawa – jaki będzie sposób odwoływania się od tych orzeczeń; czy to rozwiązanie ma mieć charakter trochę na wzór sądu polubownego. Obecnie mamy instytucję arbitrażu w kodeksie cywilnym; więc strony mogą się poddać arbitrażowi, ale z kolei nie ma tu sankcji.* (Przedstawiciel organizacji pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– *Ja w tej propozycji widzę taki wybieg ze strony organów centralnych – my wam damy troszeczkę możliwości prawnych i decyzyjnych, a wy skutecznie rozwiążecie te sytuacje konfliktowe na swoim terenie, tak aby to nie przeniosło się na poziom ogólnopolski, no bo wtedy robi się już z tego problem polityczny.* (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)

## 9. Okoliczności ułatwiające dialog regionalny

Zdaniem badanych prowadzenie dialogu na szczeblu regionalnym ułatwiają takie okoliczności jak:

- Kompetencja osób wchodzących w skład komisji:

– *Moim zdaniem w pracy naszej WKDS niezwykle pomaga kompetencja osób, które wchodzi w jego skład. Są to ludzie odpowiedzialni; także bez żadnych obaw członkowie WKDS mogliby mieć wgląd do informacji poufnych i jestem przekonany, że one nie byłyby dalej przekazywane.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

- Chęć prowadzenia dialogu przez członków WKDS:

– *Myślę, że najważniejsze w dialogu jest to, czy strony w nim uczestniczące chcą rozmawiać o jakimś problemie, czy też nie. I tak się składa, że w naszym WKDS wszystkie strony chcą rozmawiać, nie staramy się omijać trudnych czy niewygodnych spraw. I na pewno jest to cecha, która ułatwia prowadzenie dialogu. I w takiej sytuacji to ja nie widzę dalszych utrudnień, bo jeśli wszyscy partnerzy wykazują gotowość do rozmów, to dialog się po prostu odbywa. Ja nie znam sytuacji, aby w naszej komisji ktoś nie chciał rozmawiać, jeśli pojawia się jakiś problem. A my przecież mieliśmy tu do czynienia z całym wachlarzem spraw; były*

*sprawy dotyczące kolei, służby zdrowia. (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)*

- Chęć wspólnej pracy na rzecz dobra regionu:

*– Jeśli chodzi natomiast o ułatwienia, to mnie się wydaje, że wszyscy członkowie komisji rozumieją taką potrzebę pracy dla dobra województwa niezależnie od tego, kto jest z jakiej organizacji. Czyli na naszych posiedzeniach jest bardzo widoczny taki patriotyzm lokalny. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

- Brak dużych zakładów pracy:

*– Myślę, że pewnym ułatwieniem dla prowadzenia dialogu w naszym województwie jest to, że my nie mamy takich bardzo trudnych tematów... tu nie ma siłowych rozwiązań, ponadto my jako komisja mamy okazję zajmować się wieloma problemami; ten dialog u nas odbywa się na wielu płaszczyznach. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

*– Nasz region ma taki charakter bardziej rolniczy, nie mamy tu dużo przemysłu. Jest tu także całkiem sporo usług. Moim zdaniem to raczej ułatwia prowadzenie dialogu. Zresztą w moim przekonaniu prowadzenie dialogu powinno się odbywać niezależnie od specyfiki danego regionu. U nas nie ma strony, która nie chciałaby prowadzić dialogu. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

- Pozytywne cechy charakteru liderów lokalnych:

*– Bardzo wiele zależy i od osobowości wojewody i od cech charakteru i od przynależności politycznej i od wielu, wielu innych rzeczy. Natomiast chyba w tym wszystkim najważniejsza jest osobowość i chyba prowadzenie tego dialogu ułatwia nam to, że zarówno pani wojewoda jak i marszałek są osobami niezwykle otwartymi; otwartymi na przyjmowanie argumentów, otwartymi na szukanie rozwiązań. Oni się nie załamują, jak pojawia się problem, tylko starają się znaleźć jakieś rozwiązanie. Tak, że jest u nich ta chęć, wola współpracy i porozumienia. (Przedstawiciel administracji rządowej – pełnomocnik wojewody)*

- Znakomita praca biura WKDS:

*– Istotną kwestią, która nam bardzo ułatwia prowadzenie dialogu na poziomie regionu, jest znakomita praca biura. Ja mam pewność, że wszystkie dokumenty, o które ja proszę, są bardzo szybko i sprawnie przygotowane. To jest bardzo ważne, dlatego że zdecydowana większość z nas jest bardzo mocno zajęta i ta pomoc*



*jest nam wręcz niezbędna.* (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)

- Unikanie polityki:

– *Na pewno prowadzenie dialogu ułatwia nam fakt, że nasza komisja nie została uwikłana w sprawy polityczne; te wątki stricte polityczne u nas się na szczęście nie pojawiają. To jest bardzo ważne, że na tę komisję nie przenosi się polityki. Po drugie widać taką chęć u uczestników komisji zrobienia czegoś dobrego dla naszego regionu.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

- Potrzeba prowadzenia dialogu:

– *Na pewno trochę pomaga też taka swoista moda na prowadzenie dialogu; ważne, aby to było autentyczna potrzeba, a nie pozorowanie dialogu. Mnie się wydaje, że w naszym regionie występuje ta pierwsza sytuacja.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

- Przychylność wojewody oraz niezbyt częste zmiany w obsadzie reprezentanta rządu w terenie:

– *Ja myślę, że pierwszą okolicznością sprzyjającą jest osoba wojewody, tu się chyba wszyscy zgodzimy. I to samo dotyczy okoliczności niesprzyjających.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– *Myślę, że jedną z okoliczności, która ma pewien wpływ na efektywność pracy tego gremium, to jest zbyt częsta zmiana na stanowisku najważniejszej osoby w tym gremium, czyli przedstawiciela administracji rządowej w osobie wojewody. O ile dobrze pamiętam, to w warunkach naszych, podejrzewam, że w innych województwach podobnie, wraz ze zmianą ekip na szczeblu centralnym, mamy dzisiaj czwartego już z kolei przewodniczącego, wojewodę. To ma wpływ, to nie jest po prostu bez znaczenia. Wzajemne bliższe, że tak powiem, współdziałanie ma wpływ na efekty tej działalności. I dla samej osoby, powiedzmy, kierującej tym gremium, ale i dla pozostałych tworzących to gremium.* (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)

## 10. Okoliczności utrudniające dialog regionalny

Zdaniem badanych dialog na szczeblu regionalnym utrudniają takie okoliczności jak:

- Lekceważenie potrzeb województwa przez władze centralne:

– *Utrudnia nam to, że tak jak już mówiliśmy, nasze województwo przy podziale środków jest pomijane, jesteście traktowani jako województwo drugiej kategorii. Z naszym województwem nikt się w centrali nie liczy, niekorzystny jest dla nas także parytet wyborczy. Jeżeli nasz dialog regionalny jest dobrze prowadzony, jeżeli my się tu ze sobą dogadujemy, to powinno mieć to przełożenie na decyzje rządowe, a tego nie ma.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– *Utrudnia nam to, że nasze stanowiska nie są uwzględniane przez instytucje decyzyjne. W zeszłym roku z wielkim trudem wypracowaliśmy stanowisko w sprawie służby zdrowia. I co się stało? Nie ma żadnej odpowiedzi, a w województwie przekształcanie szpitali już trwa – czy nasze stanowisko zostało wzięte pod uwagę? Nie! Także na pewno utrudnieniem jest brak przepływu informacji z instytucjami, do których kierujemy nasze stanowiska.* (Przedstawicielka strony samorządowej – radna sejmiku województwa, dyrektor szkoły)

- Brak narzędzi do rozwiązywania lokalnych konfliktów:

– *Z takich kwestii, które utrudniają, to są te kwestie instytucjonalne i konstrukcja tego dialogu – my nie możemy na przykład zaprosić na posiedzenie jakiegoś wójta do nas na dywanik i zażądać od niego zmiany postępowania, jeśli w wyniku jego jakichś błędnych decyzji powstaje zarzewie poważnego konfliktu społecznego. No nie ma takiej siły, takiego prawa, abyśmy mogli to zrobić.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– *Na pewno dialog regionalny utrudnia to, że WKDS nie ma możliwości podejmowania decyzji, które byłyby respektowane przez inne instytucje i organizacje. My sobie możemy tutaj namiętnie dyskutować, prowadzić akademickie decyzje, ale tak naprawdę nie mamy możliwości zmieniania rzeczywistości.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

- Emocje członków komisji:
  - *Czasami prowadzenie dialogu jest utrudnione przez takie niepotrzebne emocje – ale to jest poniekąd zrozumiałe.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)
- Małe doświadczenie osób biorących udział w dialogu, brak tradycji dialogowania:
  - *Myślę, że prowadzenie dialogu trochę utrudnia zbyt małe doświadczenie osób, które się tym zajmują. Ja bym tu nawiązał do krajów skandynawskich; ostatnio przeczytałem o Danii, gdzie poziom dialogu jest kształtowany już od kilkudziesięciu lat i te opinie wydawane przez instytucje dialogowe mają zupełnie inną rangę rażenia. My się dopiero wszyscy uczymy pewnych rzeczy, dlatego jeszcze przed nami wiele lat, aż się tego po prostu nauczymy i także u nas ten dialog będzie na bardzo dobrym poziomie i będzie skuteczny. Sadzę, że ten dialog będzie odważniej też zawarty w przepisach prawnych – ale tu nie ma cudów – to musi minąć określony czas, w którym zostanie wychowana w duchu dialogu klasa urzędników, przedsiębiorców i związkowców. I wtedy będą efekty. Ale według mnie musi minąć minimum kilkanaście lat, kiedy ten dialog zacznie przynosić namacalne efekty; dajmy spokojnie pracować takim ciałom jak wojewódzkie komisje dialogu społecznego – nie róbmy jakichś nerwowych ruchów, że może coś się nie do końca sprawdza, że my od razu, natychmiast chcemy konkretnych efektów.* (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor departamentu rozwoju regionalnego urzędu marszałkowskiego)
  - *Czasami utrudnia nam pracę niedostateczne przygotowanie jakiegoś tematu przez zaproszonych gości; owszem zdarzają się też tacy, którzy przedstawią nam bardzo dobry materiał, ale zdarzają się też tacy, którzy dane zagadnienie przedstawiają nam w sposób powierzchowny. A żeby podjąć debatę, to trzeba się odnieść do porządnie przygotowanego materiału. I wtedy łatwiej jest nam się porozumieć w łonie komisji.* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący Rady Wojewódzkiej OPZZ)

## 11. Usytuowanie organizacyjne WKDS

Zdaniem zdecydowanej większości badanych obecne usytuowanie WKDS przy urzędach wojewódzkich doskonale się sprawdza i nie ma potrzeby zmian w tym zakresie:

• *Moim zdaniem przyporządkowanie WKDS do urzędu wojewódzkiego się sprawdza. Nie za bardzo wyobrażam sobie, aby WKDS afiliować przy urzędzie marszałkowskim; przecież to jest jeden z największych pracodawców na terenie województwa. Musimy właśnie pamiętać, że urzędy samorządowe też są pracodawcami. W związku z tym może się pojawić pytanie – a dlaczego WKDS nie może działać przy jakimś związku pracodawców? I właśnie to urząd marszałkowski jako potężny pracodawca sam może generować konflikty. Moim zdaniem obecne przyporządkowanie WKDS po prostu się sprawdza. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

– *Moim zdaniem to usytuowanie się sprawdza; nie trzeba tu niczego zmieniać – poczekajmy jeszcze kilka lat i wtedy dokonajmy spokojnej oceny. Nie róbmy teraz nerwowych kroków. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

– *Usytuowanie WKDS przy urzędzie wojewódzkim sprawdza się. [...] wojewoda tylko przewodniczy komisji, a nie jest to wykorzystywane do jakichś władczych rozstrzygnięć, nie podejmuje decyzji; wszystkie strony biorące udział w posiedzeniu są na takich samych prawach [...] umiejscowienie komisji dialogu przy urzędzie wojewódzkim nadaje jej taki obiektywny, bezstronny charakter. Natomiast urząd marszałkowski ma swoje bardzo istotne zadania do rozwiązywania: gospodarcze, społeczne itp. Także on często jest adresatem naszych opinii. Jeszcze kilka lat temu uważałem, że być może WKDS mogłaby funkcjonować przy urzędzie marszałkowskim – obecnie nie mam wątpliwości że WKDS przy urzędzie wojewódzkim to jest dobre rozwiązanie. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

– *Skoro Komisja Trójstronna jest przyporządkowana pod Ministerstwo Pracy a WKDS-y są jak gdyby zapleczem tej Komisji Trójstronnej – że ten dialog jest niżej praktykowany – to nie może być tak, że Komisja Trójstronna będzie usytuowana przy Ministerstwie a WKDS przy samorządzie – to byłoby nielogiczne od strony organizacyjnej. Nie róbmy kolejnego dziwactwa jak z urzędami pracy. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

– *Moim zdaniem to strukturalne przyporządkowanie WKDS dobrze się sprawdza, ale ja sobie tak myślę, że to przede wszystkim zależy od ludzi. To zależy, czy wojewoda czy też marszałek będzie czuł istotę dialogu, czy też nie będzie czuł. Także obecne rozwiązanie jest dobre, aczkolwiek nie wykluczam, że usytuowanie WKDS przy urzędzie marszałkowskim również mogłoby być dobrym rozwiązaniem*

- *ale po co zmieniać coś, co się sprawdza. W każdym razie chyba trudno znaleźć jeszcze jakieś inne instytucje – może jeszcze w grę wchodzić wojewódzki sąd administracyjny – ale to byłoby już chyba gorsze rozwiązanie.* (Przedstawiciel Organizacji Pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)
- *Według mnie obecne rozwiązanie jest lepsze; dlatego że wojewoda jako reprezentant rządu w terenie ma lepsze przełożenie na administrację centralną.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)
- *To umiejscowienie komisji się sprawdza; nie ma między nami konfliktów, jest dobra atmosfera pracy [...] ludzie tu chętnie przychodzą, mimo że jest to działalność absolutnie społeczna – nie ma tu przecież żadnych apanaży finansowych.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)
- *W mojej ocenie to obecne usytuowanie WKDS jest dobrym rozwiązaniem i się sprawdza w praktyce. Urząd wojewódzki ma nadzór prawny nad działalnością samorządu i wydaje się, że z tego punktu widzenia lepszym miejscem dla działalności WKDS jest urząd wojewódzki – czyli jest to taki element bezstronności, obiektywizmu. Po stronie samorządowej mamy do czynienia z różnymi podmiotami, które są wobec siebie niezależne; mamy samorząd wojewódzki, mamy samorząd powiatowy i mamy wreszcie samorząd na szczeblu gminy. I myślę, że urząd wojewódzki jest mniej nacechowany takimi zależnościami, jak to ma miejsce w stosunku do samorządu jeśli chodzi o pracodawców i związki zawodowe. Urząd marszałkowski jest organem założycielskim dla bardzo wielu szpitali, innych podmiotów i instytucji gospodarczych i mam wątpliwości, czy w takim przypadku komisji dialogu uda się zachować taką bezstronność jak obecnie.* (Przedstawiciel administracji rządowej – pełnomocnik wojewody)
- *Mnie się wydaje, że dobrze się stało, że WKDS działa przy administracji rządowej, z uwagi na przepływ, szybkość przepływu informacji pomiędzy administracją rządową ze szczebla wojewódzkiego do szczebla centralnego i odwrotnie. Wojewoda ma tu znacznie większe możliwości od marszałka.* (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor regionalnego ośrodka polityki społecznej)
- *W moim przekonaniu usytuowanie WKDS przy urzędzie wojewódzkim jest dobrym rozwiązaniem. Jednak status wojewody daje większe możliwości w negocjacjach, w rozmowach, w zapraszaniu przedstawicieli rządu, ministerstw. Dużo też zależy od osobowości przewodniczącego komisji; jak on będzie zaangażowany w jej prace, jak często będzie zwoływał posiedzenia, jak wiele czasu będzie*

*poświęcał na uczestnictwo. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

*– Wojewoda ma pewne uprawnienia nadzorcze w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. I to wyrażanie opinii, pełnienie przez WKDS takiej roli inspirującej w obecnym usytuowaniu komisji się sprawdza i moim zdaniem jest łatwiejsze aniżeli w sytuacji, gdyby komisja funkcjonowała przy urzędzie marszałkowskim. Trudno byłoby wymagać, aby organ, który by funkcjonował przy samorządzie, negował jakieś działania tego samorządu, a wojewoda ma w tym zakresie ustawowe uprawnienia. Obecnie wojewoda jest przewodniczącym WKDS i to jest dobre rozwiązanie; przez to wzrasta rola komisji. (Przedstawiciel strony samorządowej – zastępca dyrektora regionalnego ośrodka polityki społecznej)*

*– Moim zdaniem WKDS przy wojewodzie jest właściwie usytuowana i nie należy nic tu zmieniać. Dlaczego? Dlatego że wojewoda może być postrzegany jako organ bardziej obiektywny w stosunku do innych instytucji, organizacji czy pozostałych aktorów lokalnej sceny. Ponadto wojewoda jest przedstawicielem rządu w terenie – a jak się zdążyliśmy przekonać, niektóre sprawy wykraczają poza możliwości, kompetencje władzy lokalnej i one po prostu muszą być załatwiane na szczeblu centralnym i tu wojewoda ma dużo większe możliwości. (Przedstawiciel strony samorządowej – wicemarszałek województwa)*

*– Siłą rzeczy sprawdza się to, bo jeśli przyjąć ten docelowy model, do którego dąży administracja rządowa, że wojewoda jest swego rodzaju... nie wiem, prefektem, gubernatorem – nazwijmy to jak chcemy – to mnie się wydaje, że jest takim jak gdyby niezależnym rozjemcą też. Tak że... przez fakt chociażby, że nie jest organem założycielskim żadnych przedsiębiorstw..., w myśl, rozumiem, prawa nie jest on nawet pracodawcą. (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)*

*– To się sprawdza, trzeba tylko doprecyzować prawo, żeby poziom aktywności WKDS nie zależał od czyjeś widzimisię, czy tego, czy ma on czas na komisję, czy go nie ma. (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)*

Tylko kilkoro badanych przyznawało, mniej lub bardziej wprost, że lepszym rozwiązaniem mogłoby być usytuowanie WKDS przy urzędzie marszałkowskim, czasowo lub na stałe:

*– Zdaje mi się, że warto by rozpatrzyć takie rotacyjne przeniesienie punktu ciężkości dialogu społecznego do urzędu marszałkowskiego, czyli do marszałka*

*jako rzeczywistego gospodarza województwa. (Przedstawiciel strony rządowej – pracownik UW)*

*– Na dzień dzisiejszy sprawdza się ten model, ale przyszłościowo, jeśli chcemy funkcjonować bardziej, no, rozwojowo, należy się zastanowić, czy to samorząd wojewódzki nie powinien prowadzić tej komisji dialogu społecznego. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

*– WKDS powinien być przyporządkowany pod jakiś urząd z autorytetem. Najlepszym miejscem wydaje się urząd wojewódzki, ale ja bym nie wykluczał, że w przyszłości, w miarę przechodzenia tego środka ciężkości na samorządy z urzędów wojewódzkich, gdy centrum decyzyjne będzie się przenosiło do regionów. (Przedstawiciel strony rządowej – wojewoda)*

*– Ja myślę, że można by znaleźć lepszą formułę na przyporządkowanie. Niekoniecznie wojewodzie czy urzędowi, ale tu jest i marszałek i pracodawcy itd. (Przedstawiciel strony rządowej – wicewojewoda)*

*– Lepszym rozwiązaniem byłoby, aby WKDS działała przy marszałku województwa; marszałek ma jednak stabilniejszą pozycję, działa bardziej w interesie społeczności lokalnej. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

*– Jeżeli wziąć pod uwagę tematykę problemów, które tu omawiamy na WKDS, to one bardziej koncentrują się wokół urzędu marszałkowskiego; obecnie skłaniałbym się bardziej za rozwiązaniem, aby WKDS-y była usytuowana przy urzędzie marszałkowskim. (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)*

Jeden z badanych stwierdził, że WKDS-y działałyby znacznie skuteczniej, gdyby były przedłożeniem Komisji Trójstronnej i były niezależne zarówno w stosunku do wojewody, jak i marszałka województwa:

*– Z sygnałów, które do nas dochodzą, to w kilku województwach; na przykład w zachodniopomorskim, w śląskim są duże antagonizmy pomiędzy wojewodą a marszałkiem województwa. Z racji tego, że w ustawie jest zapis, że przewodniczącym WKDS jest wojewoda, to marszałek jest ustawiony w komisji na pozycji gościa, a jeśli się tak dokładnie przyjrzymy, to marszałek dysponuje o wiele większą władzą w województwie aniżeli wojewoda. Są też głosy, aby komisja nie działała ani przy marszałku ani przy wojewodzie, ale aby ona była pewnego rodzaju oddziałem Komisji Trójstronnej w danym województwie. W takim układzie człon-*

ków WKDS powoływałby przewodniczący Komisji Trójstronnej. I wtedy byłoby takie bezpośrednie przełożenie pomiędzy Komisją Trójstronną a WKDS-ami, a my bylibyśmy piętro niżej w tym dialogu krajowym. I w takim układzie zarówno wojewoda jak i marszałek wchodziłoby na równych prawach jako strony w skład komisji. Przewodniczenie WKDS mogłoby być wtedy sprawowane przez wszystkich partnerów i to byłoby chyba optymalne rozwiązanie. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

Kilkoro badanych uważa, że kwestia, gdzie będzie usytuowana WKDS, ma drugorzędne znaczenie; kluczowe ich zdaniem jest zaangażowanie się w prace komisji wszystkich stron i takie zorganizowanie jej prac, aby aktywnie w niej uczestniczyli zarówno przedstawiciele administracji rządowej, jak i administracji samorządowej:

– Bardzo ważne w pracach WKDS-ów jest uczestnictwo stron. Jak my się mamy czegoś dowiedzieć o środkach unijnych, jeżeli na nasze posiedzenia, na których mieliśmy to omawiać, nie było nikogo z urzędu marszałkowskiego. To jest bardzo ważny temat i tu jest takie – przepraszam, Pani dyrektor – ale trochę takie lekceważenie. Moim zdaniem to, gdzie będzie usytuowana komisja ma drugorzędne znaczenie – kluczowe znaczenie ma to – jakie ta WKDS będzie mieć uprawnienia i jak będzie umocowana. Musimy też zdawać sobie sprawę, że wojewoda też obecnie nie ma już dużych uprawnień – on tak naprawdę przekazuje nasze opinie do rządu czy ministerstw. On nie ma jakichś dużych mocy decyzyjnych. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– A może by to się lepiej sprawdzało, aby raz komisji przewodniczył wojewoda a raz marszałek. I z tego byłaby podwójna korzyść – bo wojewoda ma lepsze przełożenie na ministerstwa, a marszałek ma większe możliwości jeżeli chodzi o rozwiązywanie spraw regionalnych. Także taka dyskusja, gdzie powinna być usytuowana WKDS; czy przy urzędzie wojewódzkim, czy przy urzędzie marszałkowskim moim zdaniem będzie nierozstrzygnięta, bo zarówno jedno, jak i drugie rozwiązanie ma swoje plusy, jak i minusy. W moim przekonaniu jest to trochę taki temat zastępczy; a to powinno być tak zorganizowane, że w zależności od potrzeb WKDS mógłby zwoływać zarówno wojewoda jak i marszałek. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– Kiedyś na jednym z posiedzeń rozmawialiśmy o rotacyjnym prowadzeniu obrad WKDS. [...] Myślę, że byłoby zgodne z duchem dialogu, aby komisji na przykład przez pół roku przewodniczył przedstawiciel strony związkowej, następnie pół roku



*przedstawiciel strony samorządowej, następnie przedstawiciel pracodawców i przedstawiciel strony rządowej. Oczywiście ta kolejność przewodniczenia może być inna; ale wtedy zwiększyłyby się poczucie odpowiedzialności i utożsamiania się z komisją. Ja mówiłem o tym już 5 lat temu, wszyscy uznali, że to jest dobry pomysł, ale na tym się skończyło i nikt już później do tego nie nawiązywał. I być może gdyby marszałek przewodniczył obradom WKDS, to jego zaangażowanie w komisję byłoby dużo większe. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

## **12. Wyodrębnienie środków finansowych dla WKDS**

Większość badanych członków WKDS opowiedziała się za wyodrębnieniem środków finansowych na działalność komisji. Badani argumentowali, że te środki są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania biur WKDS, opłacenia delegacji i wyjazdów studyjnych członków WKDS, szkoleń dla członków i pracowników biur oraz zlecenia profesjonalnych ekspertyz:

*– Myślę, że to jest dobry pomysł, aby WKDS posiadał wyodrębnione środki finansowe. Zupełnie nie rozumiem takich głosów, które to krytykują. Na pewno wojewódzkim komisjom to by nie zaszkodziło, a wręcz przeciwnie. (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący rady wojewódzkiej OPZZ)*

*– Należy zorganizować biuro WKDS z prawdziwego zdarzenia; ono powinno funkcjonować codziennie i osoby tam pracujące powinny się cały czas zajmować problemami dialogu i naszą komisją. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

*– W naszym interesie jest też to, aby członkowie komisji byli sprawnie obsługiwani przez biuro, a to przecież też musi kosztować – nie można na tym oszczędzać. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

*– Absolutnie tak! Ja sobie przypominam na początku działania WKDS takie żenujące sytuacje, kiedy koledzy przyjeżdżali z terenu i nie można im było wypłacić tzw. delegacyjnego. Czyli ustawodawca powołał WKDS-y i powiedział: a teraz sami się utrzymajcie. Moim zdaniem powinny być zapewnione środki na funkcjonowanie WKDS. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

- *Nie chodzi o to, aby nam wypłacać diety, ale powinno się zwracać pieniądze za benzynę – na przykład jak jedziemy mediować do jakiegoś zakładu pracy. A tak musimy pokrywać to z prywatnych środków albo z pieniędzy naszych instytucji, które tu reprezentujemy.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)
- *Jest to szczególnie istotne w naszym województwie, które jest dosyć rozległe; a chcemy, aby w WKDS były reprezentowane wszystkie jego części.* (Przedstawiciel administracji rządowej – zastępca dyrektora wydziału polityki społecznej)
- *Na pewno odrębne środki przydałyby się WKDS na opłacenie niezależnych ekspertów; tak aby nie było podejrzeń, że za jakąś opinią kryją się takie albo inne interesy.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)
- *Konieczne jest takie zapewnienie środków w budżecie urzędu wojewódzkiego na działalność WKDS, chociażby na wyjazdy w celu zorientowania się, jak ten dialog jest prowadzony w innych województwach czy też może w innych krajach. Mnie nie chodzi tu o jakieś wielkie kwoty, ale to na pewno by nam pomogło w uczeniu się tego dialogu – zakup odpowiedniej literatury, szkolenia.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)
- *Warto, aby komisja miała także środki na opinie niezależnych ekspertów; te czasy już minęły, aby ktoś pracował za darmo. Obecnie my bazujemy na ekspertyzach sporządzanych przez fachowców zatrudnionych przez nasze organizacje. Ale dobrze byłoby pozyskać opinie niezależnych ekspertów, naukowców – profesorów.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)
- *W moim przekonaniu WKDS-y powinny dysponować własnymi środkami, chociażby w celu zlecenia różnych ekspertyz czy analiz. Nam jest czasami bardzo trudno w niektórych obszarach opierać się tylko na własnej wiedzy. Sądzę, że to byłoby to dobre rozwiązanie, aby WKDS miały na to własne środki.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)
- *Moim zdaniem wyodrębnienie tych środków na potrzeby WKDS jest jak najbardziej potrzebne. Ja mam tu na myśli przede wszystkim szkolenia; chciałbym, aby były środki na organizowanie szkoleń dla członków WKDS przynajmniej raz w roku. Może warto także byłoby się spotkać z członkami innych WKDS-ów, zobaczyć, w jaki sposób oni rozwiązują swoje problemy. Brakuje nam też chyba takiej umiejętności integracji w łonie komisji; my tu się spotykamy na kilka godzin, a później biegniemy w swoje strony. Także ja widzę tu potrzebę szkoleń członków komisji w bardzo szerokim aspekcie; zmieniają się ciągle przepisy; prawdę mó-*

wiąc, ja sobie nie przypominam żadnego szkolenia, które byłoby przeznaczone dla członków naszego WKDS. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– Brak jest kompletnie szkoleń dla członków WKDS. Ja nie przeszedłem żadnego szkolenia; i to zarówno jeśli chodzi o szkolenia teoretyczne, jak i praktyczne. Nie licząc literatury, z której korzystam, nie wiem, co się dzieje w WKDS w Warszawie, Rzeszowie, Poznaniu itd. Nie wiem, jak oni sobie radzą z rozwiązywaniem problemów; nie wspominając o tym, co się dzieje w temacie dialogu za granicą. A są tam chyba rozwiązania, z których – jak sądzę – z powodzeniem moglibyśmy skorzystać. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– Ale może warto byłoby się jeszcze zastanowić nad szkoleniami; jeżeli my chcemy podnosić swoje kwalifikacje, poznawać doświadczenia z dialogiem w innych krajach – chociażby w Danii czy w generalnie w Skandynawii, to jednak na to środki powinny się znaleźć i teraz pojawia się pytanie – kto ma za to zapłacić? Czyli za udział w konferencjach, szkoleniach czy za wyjazdy studyjne. (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor departamentu rozwoju regionalnego urzędu marszałkowskiego)

– Członkowie Komisji Trójstronnej otrzymują pieniądze na szkolenia. Zwróćcie Państwo uwagę, w jaki sposób przebiegają te środki finansowe na poziomie Komisji Trójstronnej i na co one są kierowane; nie uważam, aby ktoś z tych ludzi, którzy biorą udział w Komisji Trójstronnej, czuł się urażony, że dostanie dietę czy zwrot kosztów dojazdu na posiedzenie. Natomiast my jako związkowcy, aby tu dojechać, wykładamy swoje prywatne środki. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

Kilkanaścioro badanych – głównie przedstawicieli strony pracodawców, jest przeciwna wyodrębnianiu środków na funkcjonowanie WKDS-ów:

– Być może w przyszłości tak, natomiast obecnie w dobie kryzysu na pewno nie, bo po prostu nie ma do tego klimatu. (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

– My tu nie mamy żadnych pieniędzy i to jest naszą siłą. Kolejnym pozytywnym elementem jest patronat wojewody nad WKDS i to, że my działamy swobodnie bez ściśle wyznaczonych ram; mamy swobodę działania. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– *W obecnym usytuowaniu komisji nie wydaje mi się, aby to było niezbędnie potrzebne; nie spotkałam się z sytuacją, aby brakowało środków na zorganizowanie posiedzeń komisji; ja nigdy nie napotkałam na jakieś przeszkody w tej sprawie.* (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)

– *Myślę, że zarówno organizacje pracodawców, jak i organizacje związkowe mają środki, które pozwolą na opłacenie delegacji [...] ponadto my tu zawsze mamy zapewnioną kawę i ciasteczka [...] tak, że nie sądzę, aby potrzebne były specjalne środki na działanie komisji.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)

– *Ja na posiedzenia WKDS dojeżdżam ponad 100 kilometrów; ale uważam, że jesteśmy bardziej niezależni wtedy, kiedy nie mamy budżetu. Nasza obecność na komisji, nasze zaangażowanie jest wyrazem takiej chęci pracy na rzecz naszego regionu. I taka bezinteresowność jest bardzo cenna w pracy komisji. Ja pełniłem funkcję radnego i podnosiłem, że te diety radnych są zdecydowanie za wysokie; że jeżeli ktoś decyduje się na działalność społeczną, to nie powinien z tego tytułu pobierać pieniędzy. Podsumowując – uważam, że nie ma takiej potrzeby, aby WKDS dysponował własnymi środkami finansowymi.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

### **13. Zapoznavanie się z efektami działalności WKDS przez instytucje publiczne**

Praktycznie wszyscy badani zgodzili się, że z efektami prac komisji powinny zapoznawać się następujące instytucje:

- Ministerstwa, Państwowa Inspekcja Pracy i wszystkie szczeble samorządu lokalnego:

– *Na pewno ministerstwa. I to powinno być w formie pisemnej.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– *Tu chodzi o opinie, a powinny się z nimi zapoznawać instytucje centralne z ministerstwami na czele i samorządy różnych szczebli w naszym województwie. To się powinno odbywać w trybie administracyjnym.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– Powinny się zapoznawać i – z tego co wiem – to się zapoznają. Przede wszystkim są to poszczególne resorty, do których kierujemy nasze opinie. Inną sprawą jest to, że my nie dostajemy od nich odpowiedzi; czyli być może trzeba byłoby to robić w trybie administracyjnym, aby organy, do których adresowane są nasze pisma, poczuwały się w obowiązku, aby na nie odpowiedzieć. [...] z efektami naszych działań poszczególni ministrowie, dyrektorzy departamentów mogą zapoznać się u nas tu na miejscu – przecież na naszych posiedzeniach oni niejednokrotnie goszczą. Przypominam sobie, jak była tzw. świńska górka, to byli u nas na WKDS przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa, którzy się tu trochę tłumaczyli, ale przyjmowali uwagi, które padały na tym posiedzeniu. (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

– Zdecydowanie tak, my próbujemy wysyłać nasze opinie tam, gdzie one powinny trafić – najczęściej właśnie do ministerstw; czy to ministra pracy, czy ministra gospodarki, skarbu czy infrastruktury, także ministra zdrowia. Nawet w paru przypadkach zdarzyło się tak, że uzyskaliśmy odpowiedź. Z moich obserwacji wynika, że WKDS jest przez wiele instytucji centralnych traktowana na takiej zasadzie – per noga; jest bo jest, na której zależy głównie związkom zawodowym, ale nie mająca tak naprawdę większego znaczenia. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

– Myślę, że przede wszystkim szefowie resortów społecznych i gospodarczych; sejmowe komisje gospodarczo-społeczne, Państwowy i Okręgowy Inspektor Pracy. To chyba najważniejsze. Natomiast tryb jest tu chyba jeszcze do przedyskutowania. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)

– Przede wszystkim ministerstwa i instytucje centralne; na przykład Państwowa Inspekcja Pracy” (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)

• Komisje sejmowe, Sejm RP:

– Komisje sejmowe – branżowe, zajmujące się zagadnieniami, które poruszamy w naszych opiniach. (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)

– Moim zdaniem byłoby chyba lepiej, aby sama komisja mogła z efektami swojej pracy bezpośrednio informować poszczególnych ministrów. Dobrze byłoby, aby efekty naszej pracy mogły być zaprezentowane w jakiejś formie sejmowi – nie wiem, czy na posiedzeniu plenarnym czy może na komisji, ale można byłoby to

*jeszcze przedyskutować.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– *Ja się zastanawiam, w jaki sposób to zrobić; może w postaci rocznego podsumowania, sprawozdania na temat działalności wszystkich WKDS-ów i to byłoby zaprezentowane w Sejmie. Natomiast nie mam za bardzo pomysłu, jak to zrobić, jeśli chodzi o kwestie organizacyjne. Ale myślę, że taka prezentacja podniosłaby prestiż WKDS-ów w ministerstwach i instytucjach centralnych. Obecnie to tak naprawdę WKDS-ów nikt nie dostrzega; mało kto wie w ministerstwach o naszej działalności, mało kto wie, że one w ogóle działają.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)

– *Do ustawy można byłoby wpisać taki obowiązek składania corocznych sprawozdań w Sejmie na posiedzeniu plenarnym na temat realizacji zadań przez wojewódzkie komisje dialogu społecznego; można by się tam też było pokusić o stopień realizacji naszych wniosków.* (Przedstawiciel strony samorządowej – zastępca dyrektora regionalnego ośrodka polityki społecznej)

• Komisja Trójstronna:

– *Komisja Trójstronna – ona powinna pilotować wnioski i uchwały, czuwać nad ich wdrażaniem poprzez różne organy.* (Przedstawiciel organizacji pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– *Informacje powinny być przekazywane do TK i ta, na podstawie informacji z szeregu tych WKDS-ów, będzie mogła wybrać problemy, które nurtują część województw czy też cały kraj.* (Przedstawiciel strony rządowej – wicewojewoda)

– *Jeśli stworzylibyśmy mechanizm formalno-prawny pomiędzy WKDS a TK, to wtedy – ponieważ WKDS zajmuje się nie tylko sprawami regionu, ale i takimi, które wpływają poza region – powinna zgłaszać i sprawozdawać, wraz z prezentacją wniosków, do TK. Z kolei TK powinna sprawozdawać nie ministrowi, tylko Sejmowi, na wzór inspekcji pracy. Można wtedy wyznaczyć referenta tego sprawozdania, nie powinien to być nikt z rządu. To miałyby sens. Ale wcześniej należałoby w ogóle powiązać, skomunikować TK z WKDS.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)

– *Trzeba koniecznie śledzić, jaka jest dalsza droga tych opinii. My powinniśmy w jakiś sposób lobbować, aby te nasze opinie zostały wykorzystane – nie trzeba się zadowalać tym, że coś zostało przez nas uchwalone i wysłane. Przy Komisji Trójstronnej są zespoły branżowe – proszę mi wierzyć, że tam naprawdę dzieje się*

wiele; tam są skutecznie omawiane istotne kwestie. Ponadto bardzo istotnym forum stało się prezydium Komisji Trójstronnej. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

#### **14. Korzystanie z rezultatów działania WKDS-ów przez administrację rządową i samorządową**

Korzystanie z rezultatów działań WKDS-ów przez administrację rządową i samorządową deklarują głównie właśnie przedstawiciele tychże administracji. Warto zarazem zwrócić uwagę, że duża grupa badanych podkreślała, że o jakichkolwiek korzyściach płynących z efektów pracy WKDS można mówić jedynie w skali województwa, nie docierają one bowiem bądź nie są widoczne, bądź też nie są dostrzegane na poziomach wyższych, ale i niższych, tj. zarówno w centrum, jak i w terenie:

– *W momencie kiedy z pracy WKDS wynika konieczność reagowania, to mój urząd i pracownicy starają się odpowiednio reagować i dostosowywać nasze działania do tego, żeby spowodować zmniejszenie napięcia, zażegnać konflikt. To jest przecież w naszym wspólnym interesie.* (Przedstawiciel strony samorządowej – zastępca dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy)

– *Oczywiście uczestniczenie strony samorządowej jest istotne. Doskonała okazja do poznania argumentów czy sposobu myślenia drugiej strony. Tym bardziej, że wiele konfliktów dotyczy urzędu marszałkowskiego jako organu założycielskiego. Nie mamy patentu na pełną wiedzę, to też nas skłania do myślenia. Trudno przecenić tę rolę – bezpośredni, szybki kontakt, doskonała współpraca z panem wojewodą, same pozytywne strony tej współpracy.* (Przedstawiciel strony samorządowej – wicemarszałek)

– *Na tym poziomie wojewódzkim to na pewno tak – zwłaszcza jeśli chodzi o te zagadnienia branżowe. Jeśli tylko pojawiają się możliwości rozwiązania jakiejś sprawy na szczeblu regionalnym – to z całą pewnością korzystamy z efektów pracy Komisji”,* (Przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda)

– *Strona rządowa jest bardzo zainteresowana efektami pracy komisji, ponieważ jest to wsparcie działań wojewody przez organ, który jest samodzielny. Natomiast jeśli chodzi o administrację samorządową, to powiem tak – tam, gdzie rozpatrywa-*

*liśmy indywidualne sprawy dotyczące danego powiatu bądź danego miasta, to na pewno korzysta. [...] czyli tam, gdzie są podejmowane sprawy danego samorządu, to z całą pewnością strona samorządowa korzysta z naszej pracy i prosi o wsparcie, uczestniczy w posiedzeniach i dostaje od nas wsparcie dla swoich działań. (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)*

*– Administracja samorządowa stara się korzystać z rezultatów funkcjonowania komisji, chociażby z tego tytułu, że na naszych komisjach bardzo często jest podejmowana tematyka rynku pracy. Jest to poważny problem społeczny w naszym województwie; często są tu zapraszani przedstawiciele wojewódzkiego urzędu pracy, gdzie przedstawiane są problemy i omawiamy, w jaki sposób można byłoby je rozwiązać. (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor regionalnego ośrodka polityki społecznej)*

*– Oczywiście, że korzystamy; jeżeli mamy do czynienia z jakimś problemem na komisji, to po to jest wojewoda i administracja rządowa, po to jest marszałek i administracja samorządowa, aby nam pomagać. Natomiast w sytuacjach, kiedy WKDS udaje się dosyć szybko rozwiązać dany problem, to jest z korzyścią dla administracji – bo ona nie musi się już tym zajmować. I generalnie na pewno to jest dobre dla tworzenia takiego pozytywnego wizerunku tych urzędów – że w tym regionie nie ma nabrzmiałych, nierozwiązanych konfliktów. (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor wydziału środowiska i rolnictwa urzędu wojewódzkiego)*

*– Administracja samorządowa i rządowa korzysta z rezultatów funkcjonowania komisji. Pamiętam, że na jednym z posiedzeń WKDS obecna tu Pani dyrektor WUP reprezentująca stronę samorządową przedstawiła nam sytuację na rynku pracy i my natychmiast zareagowaliśmy, stawiając pytanie: Pani dyrektor, czy ktoś robi analizę losów absolwentów szkół wyższych? My wiemy, ile jest szkół wyższych, ilu jest absolwentów, ale nie wiemy, co się z nimi dalej dzieje... czy te szkoły prowadzą monitoring rynku pracy... czy warto kształcić w tych kierunkach. I tu reakcja była natychmiastowa... Powstał zespół przy Wojewódzkiej Radzie Zatrudnienia, który obecnie te zagadnienia realizuje, czyli analizuje rynek pracy i my dzisiaj możemy już sobie odpowiedzieć na pytanie, w krótkim czasie – czy rynek pracy będzie w stanie wchłonąć absolwentów, którzy wchodzi na ten rynek. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

*– Mnie się wydaje, że zarówno administracja samorządowa, jak i rządowa korzysta z rezultatów pracy komisji; zwłaszcza dotyczy to okresu ostatnich 2–3 lat. Trzeba też dodać, że w tym czasie też i nasza komisja się zaaktywizowała; nasza praca*



*przyniosła więcej efektów. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

*– Na jednym z posiedzeń WKDS dyskutowaliśmy o problemie przestojów w zakładach pracy, które mogą zaistnieć w sytuacjach kryzysowych i omawialiśmy różne scenariusze, co się może zdarzyć. Moja reakcja po tym posiedzeniu WKDS była natychmiastowa – zgłosiłam zmiany w zapisach kapitału ludzkiego. I te podpowiedzi, które się dokonują na tym forum, dla administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej są bardzo cenne. (Przedstawicielka strony samorządowej – dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy)*

*– Myślę, że zarówno administracja rządowa jak i samorządowa korzysta z tych doświadczeń i efektów prac komisji. Ważne dla nich jest tu przede wszystkim pozyskiwanie takich aktualnych informacji bezpośrednio od członków komisji reprezentujących organizacje pracodawców i związków zawodowych, a także poznanie naszego sposobu myślenia czy też naszego stosunku do danej sprawy, ważnej z punktu widzenia naszego regionu. (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)*

*– Myślę, że w pewnym stopniu tak – starają się korzystać, zwłaszcza administracja rządowa. No niestety administracja samorządowa to trochę już mniej. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

*– Te administracje lokalne to tak – nie wyobrażam sobie, aby Pani wojewoda pomijała w swojej pracy rezultaty naszej pracy na WKDS, tego co tutaj ustalamy, czy ignorowała informacje, które przekazujemy o tym, co się dzieje w naszym województwie. (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)*

*– Moim zdaniem administracja rządowa i samorządowa na szczeblu regionalnym korzysta z rezultatów funkcjonowania komisji zarówno z sposób bezpośredni, jak też i pośredni. Trudno mi jest natomiast określić, w jakim stopniu jest to wykorzystywane – chyba bardzo trudno byłoby to ocenić. (Przedstawicielka strony samorządowej – radna sejmiku województwa)*

Badani krytycznie wypowiadają się na temat wykorzystywania efektów prac komisji przez administrację centralną:

*– Dziwi mnie jedna rzecz, że wszystkie strony zgodnie wypracowują wnioski; z tego co wiem, w innych województwach jest podobnie. Trafiają one do rządu i przepadają – nie ma stamtąd żadnego odgłosu. W związku z tym jak to należy odbierać? My dajemy rządowi podstawy do wspierania różnych inicjatyw popieranym przez*

*różne podmioty publiczne, a on z tego nie korzysta.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

*– Jeśli chodzi o administrację centralną, to oni tego nie wykorzystują. Weźmy chociażby sprawę stoczni – ile na ten temat odbyliśmy debat, z których nic tak naprawdę pozytywnego nie wyniknęło.* (Przedstawicielka strony samorządowej – radna sejmiku województwa)

*– Odnoszę wrażenie – nie wiem, z jakich powodów – że nie do końca administracja wykorzystuje efekty prac naszej komisji dialogu. A moim zdaniem rozwój dialogu społecznego musi iść w kierunku uznania przez administrację rządową i samorządową organizacji pracodawców i organizacji związkowych jako takiego trwałego elementu współzrządzenia, że nie można podejmować decyzji tylko w zaciszu gabinetów.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

*– Moim zdaniem z tym wykorzystywaniem efektów prac przez administrację rządową i samorządową bywa różnie. Dużo tu zależy też od przewodniczącego WKDS; w jaki sposób prowadzi posiedzenia – czy to przewodniczenie obradom to jest tylko dla niego obowiązek – mieliśmy takie sytuacje, że niektórzy wojewodowie traktowali nasze spotkania jako mało interesujący obowiązek, czyli te spotkania tylko się odbywały, aby nikt nie zarzucił, że ich nie ma, ale byli też tacy wojewodowie, którzy podchodzili do naszych obrad niezwykle poważnie i ci rzeczywiście starali się korzystać z tych efektów.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

*– Jeszcze chciałbym poruszyć w tym miejscu jeden wątek – mianowicie dotyczący doświadczeń zagranicznych, gdzie samorządy przekazują organizacjom pracodawców czy związkom zawodowym swoje władztwo; pewne obszary działania. I z badań okazuje się, że te obszary są o wiele lepiej obsługiwane przez te ciała aniżeli przez administrację. I moim zdaniem WKDS są świetnym miejscem, aby zastanowić się, czy też i w Polsce nie należałoby pewnych obszarów działania przekazać organizacjom pracodawców czy związków zawodowych kosztem administracji.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)

W skali całego kraju odnotowano jeden przypadek, gdy za korzyść uczestnictwa w WKDS jednoznacznie i wprost uznano rozwój dialogu autonomicznego:

– *Uczestnictwo w komisji jest bardzo korzystne. Objawia się to m.in. tym, że wiele spraw udało nam się załatwić niejako w przedpokoju, tzn. nie musieliśmy zwoływać komisji, tylko wspólnie, w dwustronnym dialogu z kolegami ze związków zawodowych byliśmy w stanie doprowadzić do porozumienia na poziomie zakładu, nawet nie informując o tym komisji. To zaufanie w komisji zostało zbudowane do takiego poziomu, że wiele rzeczy jesteśmy w stanie załatwić nie angażując całości komisji.* (Przedstawiciel strony pracodawców – KPP)

## 15. Sukcesy wojewódzkich komisji dialogu społecznego

Powszechnie za sukces uważano już samo działanie WKDS. Poza tym badani zwracali uwagę na sukcesy swoich komisji w rozwiązywaniu konkretnych konfliktów. Często wskazywano także na fakt, że działanie komisji przyczynia się do zwiększenia zaufania pomiędzy stronami oraz wzrostu ich autorytetu. Nierzadko podkreślano przy tym apolityczność WKDS, która w oczach wielu badanych kontrastowała z silnym upolitycznieniem dialogu na poziomie centralnym, zwłaszcza w TK. Często wskazywano na sukcesy w obrębie regionalnych polityk sektorowych, jak np. poprawa stanu ochrony zdrowia, transportu publicznego. W województwach, gdzie miały miejsce silne napięcia zakorzenione w ich strukturze gospodarczej, wskazywano często na przykłady konkretnych sporów w dużych przedsiębiorstwach, które dzięki zaangażowaniu członków komisji udało się z powodzeniem zażegnać.

• Rozwiązywanie lokalnych konfliktów:

– *Na pewno takim spektakularnym sukcesem było dzisiejsze posiedzenie i zakończenie strajku głodowego pielęgniarek w szpitalu i do tego porozumienia doszło na dzisiejszym posiedzeniu komisji.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– *Ja uważam, że za sukces można uznać negocjacje z Teatrem Nowym; o tym też dużo się pisało w gazetach.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

– *W kilku konkretnych sprawach konfliktu, takich istotnych w naszym województwie, działaliśmy dosyć skutecznie, choć nie ze 100% pozytywnym efektem, jeśli chodzi o zahamowanie konfliktu czy zmniejszenie ostrości sporu w zakładach pracy*

*i osiągnięcie porozumienia. Czyli największym sukcesem naszej WKDS jest to, że potrafilismy się zająć realnymi lokalnymi konfliktami i próbowalismy je skutecznie rozwiązywać, choć nie zawsze się to do końca udawało. (Przedstawiciel strony rządowej – wojewoda)*

*– A jeśli chodzi o taki spektakularny sukces, w którym osobiście brałem udział, to było ugaszenie konfliktu w PKS-ie. (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)*

*– Ja za szczególny sukces WKDS uważam to, że udaje się załatwić sprawy tam, gdzie ten konflikt tli się jeszcze w zarodku. A co poza tym? Dużą wartością jest to, że WKDS wpisał się przez te 7 lat swojej działalności w świadomość ludzi – ludzie się do nas zwracają ze swoimi sprawami – już zresztą o tym mówiłem. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

*– Naszym sukcesem jest także to, że w naszym regionie już od dłuższego czasu nie ma dużych konfliktów społecznych – oczywiście takie drobne konflikty się pojawiają, ale takich dużych napięć dawno już u nas nie było. (Przedstawiciel strony samorządowej – zastępca dyrektora regionalnego ośrodka polityki społecznej)*

*– W moim przekonaniu sukcesem są te tematy, problemy, które kończą się zawarciem porozumienia. Oczywiście, ktoś mógłby powiedzieć, że nie wiadomo, czy one zostaną zrealizowane. No dobrze, ale to już tak naprawdę od nas nie zależy. Naszym zadaniem jest znaleźć mądry kompromis czy też nakłonić skonfliktowane strony do porozumienia. (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)*

*– Na pewno w poczet sukcesów komisji można zaliczyć mediacje, które zakończyły się sukcesami i o których przed chwilą mówiliśmy, czyli w obszarze służby zdrowia, PKS-u, także można wspomnieć o rozwiązaniu poważnego konfliktu na przejściu granicznym pomiędzy dyrekcją a załogą – kiedy to obie strony zwróciły się do przewodniczącego komisji o pomoc w rozwiązaniu konfliktu i to się udało – do dzisiaj jest tam spokój. I w rozwiązywanie tych konfliktów bardzo mocno zaangażowały się zespoły robocze, zwłaszcza zespół gospodarki i rynku pracy, w którym mam przyjemność uczestniczyć. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

• Sukcesem jest sam fakt funkcjonowania WKDS, możliwość prowadzenia dialogu na poziomie województwa:

*– Do plusów należy sam fakt powołania WKDS, my byliśmy jedni z pierwszych w Polsce. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

- *Sukces jest! Dużym sukcesem to jest prawidłowe funkcjonowanie WKDS. To jest na pewno duży sukces i satysfakcja.* (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)
- *Chyba największy sukces to jest to, że ta komisja działa. Sukcesem jest to, że dobrze pracuje pomimo skromnych uprawnień, a także to, że potrafimy ze sobą rozmawiać, współpracować i dochodzić do wniosków, które są przez wszystkie strony akceptowane.* (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor regionalnego ośrodka polityki społecznej)
- *Krótko: sukces jest tu ewidentnie obecny, a porażka jest ewidentną sierotą, jeśli chodzi o WKDS, bo ich naprawdę było tutaj niewiele. Sukces to przede wszystkim ten klimat, który udało się nam tutaj wypracować.* (Przedstawiciel strony samorządowej – wicemarszałek)
- *Sukcesem jest to, że ta komisja istnieje. Sukcesu ja bym się właśnie dopatrywał w tej sferze mentalnej, świadomościowej członków komisji. Nauczyliśmy się ze sobą rozmawiać, uczymy się wspólnie rozwiązywać problemy, uczymy się uzyskiwać wspólną płaszczyznę porozumienia. Ale czy do końca jest to niewymierne? Przecież każdy sukces zaczyna się od pomysłu, od sposobu analizy, dyskusji, rozmowy. I mam nadzieję, że doczekam czasów, kiedy te nasze dyskusje będą przynosić też realne efekty, pod warunkiem, że dostaniemy narzędzia do realizacji.* (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)
- *Moim zdaniem sukcesem jest to, że potrafimy ze sobą rozmawiać, jesteśmy otwarci na współpracę, a wcale tak nie musiało być; są przecież różne gremia, gdzie tego dialogu pomiędzy stronami nie ma. Na pewno jest sukcesem, że my możemy wszystkie te różne sprawy spokojnie omawiać na posiedzeniach. Natomiast jeśli chodzi o takie spektakularne sukcesy? Na pewno one są przy rozwiązywaniu konkretnych konfliktów w zakładach pracy – ale to jest na zasadzie, że raz się uda, a raz się nie uda.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan)
- *Ja uważam, że naszym sukcesem jest to, że możemy rozmawiać w tak szerokim gronie o sprawach pracowniczych i naszym regionie. I ta współpraca stron na WKDS dobrze się już układa.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)
- *Chyba największym sukcesem jest to, że się zebrała grupa ludzi pod przewodnictwem wojewody, którzy potrafią zrozumieć swoje racje i kiedy trzeba, to potrafią się dogadać i nie jątrzyć – zwałac winę na drugą stronę, kiedy jakiś temat*

*trudno jest rozwiązać. I moim zdaniem to jest olbrzymim sukcesem. Gdyby na posiedzeniach panowała albo taka letnia atmosfera – gdzie sobie grzecznie siedzimy, albo nerwowa, kłótniwa atmosfera, no to byłoby bardzo źle. Ja oceniam, że ta nasza komisja działa bardzo dobrze, i to jest sukces.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

*– Sukcesem jest to, że my się tego dialogu wzajemnie od siebie uczymy, cierpliwie, nie obrażamy się na siebie. Przypomnijmy sobie, że był taki okres, że były próby głosowania, demonstrowania – kto może więcej na tej komisji, a kto mniej. Przypomnijmy sobie że jeszcze kilka lat temu z posiedzenia WKDS zostali wyproszeni dziennikarze przez ówczesnego wojewodę. Jeszcze raz powtórzę – my się tego dialogu uczymy i odnoszę wrażenie, że z coraz lepszym skutkiem.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

*– Moim zdaniem największym sukcesem naszego WKDS jest to, że potrafimy rozmawiać ze sobą, potrafimy być otwarci, potrafimy bez obrażania się przyjmować inne argumenty i nie boimy się konfrontować ze sobą różnych punktów widzenia.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

*– Natomiast co się nam udało? Myślę, że na pewno jest to możliwość wymiany różnych opinii i stanowisk oraz poznania ich bliżej, i to jest bardzo inspirujące – bo mamy możliwość poznania sposób myślenia czy też racje drugiej strony. Ja mam tutaj taki na talerzu podany cały wachlarz opinii osób, które odgrywają istotną rolę w naszym regionie. Ja tu poznaję wiele bardzo ciekawych rzeczy, mogę się tu wielu nauczyć. Na komisji dialogu mogę wysłuchać opinii pracodawców na temat różnych projektów, programów; zapewne gdyby nie komisja, to ja bym nigdy tych opinii nie poznał.* (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu – NSZZ „Solidarność”)

• Apolityczność WKDS:

*– Mnie się wydaje, że sukcesem naszego WKDS jest to, że udaje się nam uciec na tych naszych spotkaniach od polityki; WKDS na pewno dobrze spełnia swoją rolę jako pewien etap w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego.* (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)

*– Niewątpliwym sukcesem komisji to jej apolityczność, to, że potrafimy merytorycznie rozmawiać o wszystkich sprawach niezależnie od tego, jakie kto ma poglądy, i staramy się przede wszystkim robić coś pozytywnego, coś dobrego dla naszego regionu.* (Przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda)

- Zbudowanie autorytetu WKDS, zaufania społecznego:

– *Największym sukcesem naszej komisji jest to, że ludzie, organizacje, instytucje mają zaufanie do WKDS. Chyba my czujemy to zaufanie, zwracają się do nas, aby WKDS zajęła się jakimś problemem i dzięki temu mamy tu cały czas co robić. Czasami uda się nam coś załatwić – to jest bardzo miłe, ale za chwilę dostajemy po głowie – bo jednak więcej nie udaje się nam załatwić, bo to po prostu nie leży w kompetencjach WKDS. Czyli jeszcze raz powtórzę – największy sukces to jest to, że jest takie zaufanie, wyobrażenie różnych podmiotów i konkretnych ludzi, że my jakąś sprawę, problem społeczny jesteśmy w stanie pozytywnie załatwić.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– *Sukcesem naszej WKDS są stanowiska, które naszym wspólnym wysiłkiem zostały wypracowane, oraz to, że poszczególny członek komisji ma świadomość, że on tu nie reprezentuje interesów własnej organizacji, własnego środowiska, tylko wszyscy z nas staramy się pracować przede wszystkim dla dobra województwa. To jest bardzo dobry kierunek; nie ma takiego walczenia na forum komisji o swoje partykularne interesy. Czyli interes województwa jest najważniejszy i taka jest metoda pracy i sposób myślenia naszej WKDS.* (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)

- Poprawa sytuacji w służbie zdrowia:

– *Mimo wszystko, mimo trudnej sytuacji w służbie zdrowia to jednak warto zauważyć, że udało się nam rozładować te emocje, że nie było u nas takich silnych akcji strajkowych; były tylko pojedyncze protesty. I to uważam za nasz sukces. A także za nasz sukces można uznać rozwiązanie konfliktu na PKP. Oczywiście były jeszcze inne, takie zakładowe sukcesy – ale ja bym bardziej wskazał na te dwa wcześniej przeze mnie wymienione.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)

- Zajęcie się sprawą szkolnictwa zawodowego:

– *Nasza komisja podniosła sprawę szkolnictwa zawodowego; można powiedzieć, że my wskrzesiliśmy ideę tego szkolnictwa i kuratorium chce już się tym zająć na poważnie i to szkolnictwo przywrócić. Jeśli chodzi o sprawy gospodarcze to pojawia się piękny pomysł budowy lotniska lubelskiego; my na naszej komisji to już wielokrotnie omawialiśmy; moim zdaniem to będzie jedna z lokomotyw rozwoju naszego regionu. Ja uwierzyłem, że to lotnisko u nas powstanie.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)

- Podjęcie rozmów w sprawie budowy przejścia granicznego:

*– Chyba przed dwoma laty był wyjazd do Kaliningradu, to była inicjatywa WKDS – udało się zaprosić przedstawicieli Generalnej Dyrekcji Dróg, dyrektora oddziału, był Pan wojewoda i moja skromna osoba – po to, aby podjąć rozmowy w kwestii budowy przejścia granicznego na Berlince (autostrada Berlin – Królewiec; przyp. WZ), która obecnie została oddana do użytkowania; w trakcie tych rozmów poruszyliśmy sprawę odpraw celnych. Strona obwodu kaliningradzkiego nie była jeszcze do tego przygotowana, nie mają jeszcze odpowiednich budynków, ale generalnie bardzo byli zainteresowani współpracą, oni pytali się nas, czy nie moglibyśmy im użyczyć pomieszczeń na te odprawy i aby wspólnie można było je prowadzić. Także moim zdaniem to był bardzo duży sukces WKDS i to w takim wymiarze międzynarodowym. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

## 16. Porażki wojewódzkich komisji dialogu społecznego

Przekonanie o porażce często miało przyczyny w poczuciu braku sprawstwa, którego z kolei powodem bardzo często była krytyczna ocena wartości przepisów, na podstawie których działają WKDS-y. W podobnych przypadkach powtarzano zwykle o niemożności podejmowania działań długofalowych, o poczuciu lekceważenia komisji przez adresatów korespondencji nadawanej w imieniu WKDS, o niskim autorytecie komisji, który wynika z mizernych możliwości jej działania itp. Takich wypowiedzi zdecydowaliśmy się szerzej nie przytaczać. Przywołaliśmy jedynie kilka z nich, wychodząc z założenia, że przekaz, jaki w sobie niosą, jest znany, gdyż wielokrotnie go już eksponowano i nawiązywały do niego, mniej lub bardziej wprost, inne przytaczane już wypowiedzi. Wśród innych niepowodzeń wskazywano na problemy w obrębie poszczególnych polityk sektorowych województw, takich jak ochrona zdrowia czy edukacja, a także na konkretne przypadki konfliktów w przedsiębiorstwach, których pomimo zaangażowania WKDS nie udało się rozwiązać.

Najczęściej za porażki uznawano:

- Upadki zakładów pracy w województwie:

*– Za porażkę uważam to, że w zbyt małym stopniu zaangażowaliśmy się jako komisja w walce o pocztę; tak jak to się dzieje na przykład w przypadku kolei. Po*



*prostu jako komisja w zbyt małym stopniu zabiegaliśmy o to w kręgach rządowych. Oczywiście w tej sprawie najwięcej zawalili politycy z naszego regionu; politycy z województwa podlaskiego są pod tym względem dużo bardziej skuteczni. Zresztą mnie to powiedziano wprost w Ministerstwie – to nie jest nasza wina, że macie słabsze lobby polityczne. Przez tę decyzję likwidacji poczty straciliśmy dużo miejsc pracy. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

*– W jakiejś mierze naszą porażką jest to, że nie udało nam się uratować cukrowni. (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)*

*– No myślę, że tutaj w ogóle dla regionu największą porażką jest zaprzestanie funkcjonowania stoczni. My tutaj na te tematy rozmawialiśmy i problemy z tym związane, czyli problemy pracownicze czy problemy rozwoju regionu z tym związane. To jest porażka nie tylko WKDS, ale również nasza. (Przedstawiciel strony rządowej – wicewojewoda)*

• Trudną sytuację w służbie zdrowia w województwie:

*– W mojej ocenie taką porażką – może nie całej komisji, ale zespołu komisji – była blokada przekształceń szpitala powiatowego, gdzie upór i niezrozumienie problemu przez pielęgniarki spowodowały to, że cofnięto cały proces przekształceń i obecnie stan tego szpitala jest bardzo zły. (Przedstawiciel administracji rządowej – dyrektor centrum zdrowia publicznego)*

*– Porażka to chyba sprawa służby zdrowia – został powołany zespół, ale niestety, nie udało nam się tu niczego załatwić – kwestie służby zdrowia nie są rozstrzygane na poziomie województwa. Podjęliśmy próbę załatwienia tego problemu, weszliśmy w temat, ale niestety nie udało się nic pozytywnego załatwić w tej sprawie. Sformułowaliśmy opinię, wysłaliśmy ją – ale to pozostało bez echa i to niestety jest jeden z elementów tej słabej strony WKD, o czym już mówiliśmy wcześniej, czyli braku decyzyjności. (Przedstawiciel strony pracodawców – Związek Rzemiosła Polskiego)*

*– Nie udało nam się nakłonić banków do współpracy dla dobra regionu; dużo rozmawialiśmy na temat służby zdrowia i prawdę mówiąc niewiele się tam zmieniło. Mamy jeden szpital, który ma ogromne długi i tu jest taka bezradność, co z tym dalej robić. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

- Trudną sytuację w rolnictwie regionu:

– *Chciałbym, abyśmy w sposób bardziej efektywny potrafili wchodzić w obszar kluczowy dla gospodarki naszego regionu i który wywołuje duże napięcia społeczne – myślę tu o rolnictwie. [...] jeszcze nie potrafimy odpowiednio trafić do bardzo ważnego obszaru gospodarczego w naszym województwie; właśnie do rozproszonych producentów czy też hodowców rolnych. Nie wiem, czy można to nazwać porażką, ale na pewno jest to nasza słabość.* (Przedstawiciel strony rządowej – wojewoda)

- Szkolnictwo zawodowe

– *Ja najbardziej się zawiodłem, kiedy to na wniosek samorządowców podejmuje się nowe kierunki kształcenia, i na wniosek starosty powiatowego został utworzony w szkole ponadgimnazjalnej kierunek hutnik, ponieważ w hucie zaczynało brakować pracowników, ale gdy wyszli z tej szkoły pierwsi absolwenci, to akurat z huty zaczęli zwalniać tysiące ludzi, no i wyprodukowaliśmy nowych bezrobotnych.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

- Brak stworzenia lobby, które by skutecznie zabiegało o interesy regionu na szczeblu centralnym:

– *Myślę, że naszą porażką jest to, że nie udało się nam stworzyć takiego lobby, które skutecznie walczyłoby o sprawy województwa na forum krajowym.* (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)

– *Dla mnie porażką jest to, że z tego dialogu, który my tu wypracowujemy, nie potrafią skorzystać nasi parlamentarzyści. [...] I tu jest wielka praca przed naszym WKDS; być może trzeba będzie z nimi organizować spotkania i wprost im mówić, że my nie życzymy sobie kłótni, że oni muszą prowadzić ze sobą dialog. Póki co, na tym polu ponieśliśmy porażkę, a to skutkuje tym chociażby, że w naszym regionie padło kilka dużych zakładów pracy. Oczywiście to nie jest bezpośrednio zawinione przez naszą komisję.* (Przedstawicielka strony związkowej – przewodnicząca rady wojewódzkiej OPZZ)

– *Nie udało się nam załatwić spraw dotyczących kolei; dalej jest kwestia budowy dróg, trudna sytuacja w służbie zdrowia – został stworzony komitet monitorujący przekształcenia i sytuację w służbie zdrowia, podobnie został stworzony komitet monitorujący jeśli chodzi o drogi i koleje. Jest szansa, że w tych obszarach sytuacja w naszym województwie ulegnie poprawie. Ale tak naprawdę rozwiązania w tych obszarach zapadają w instytucjach centralnych, a nie na poziomie regionu. Gdyby na przykład to WKDS miała możliwość podejmowania decyzji, to sądzę, że te pozytywne zmiany już by się u nas dokonały. Raz nawet o tym głośno powie-*

*działem na posiedzeniu komisji, że tu marnujemy czas, o tym tak długo dyskutując, to pan wojewoda się na mnie obraził. Ale fakty są takie, że ze służbą zdrowia jeszcze żaden minister w Polsce sobie nie poradził. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

*– Może to nie porażka, ale mały minusik, że jednak nas – jako komisji dialogu na poziomie regionalnym się po prostu za mało słucha. Myślę, że moglibyśmy trochę więcej zrobić, aby nasze zdanie przebiło się na szczebel centralny. Pytanie tylko, jak to zrobić? Zdaję sobie sprawę z tego, że to nie jest łatwe. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

• Nadmierne zajmowanie się przez komisję sprawami jednostkowymi:

*– Kiedyś na naszym WKDS był dyskutowany przypadek jednostkowej rodziny i problemów z tego wynikających. Ja zabrałem głos, że taka sprawa nie powinna być przedmiotem obrad tej komisji, że ta sprawa powinna być przekazana do zespołu roboczego. Uważałem i uważam nadal, że komisja powinna się zajmować sprawami generalnymi, problemami dużej wagi w skali województwa, problemami dotyczącymi dużych grup społecznych, a nie sprawami jednostkowymi. I to dla mnie była porażka. (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

• Poczucie braku efektów działalności WKDS:

*– Porażką jest niestety to, że nie zawsze prowadzenie dialogu przynosi pożądane przez nas efekty; czyli że uda się uratować miejsca pracy, że po prostu uda się spełnić oczekiwania różnych grup społecznych i zawodowych naszego województwa. (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy)*

*– Największą bolączką WKDS jest to, że robimy dobrą robotę, która nie znajduje uznania wyższych instancji; nie przynosi takiego wymiernego rezultatu. I jak się głębiej nad tym zastanowić, to przestaje mieć to sens. To jest porażka, ale nie przez nas zawiniona. [...] po co my to wszystko robimy, jeśli z tego nic nie wynika? Po co my tu się spotykamy, ślęczymy nad tymi dziesiątkami kilogramów dokumentów, po co ta cała nasza praca i praca pań z biura WKDS? (Przedstawiciel strony pracodawców – Konfederacja Pracodawców Polskich)*

*– Jeśli chodzi o porażki – to jest to na pewno brak namacalnych efektów naszej pracy. (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*

*– Jeżeli WKDS nie zostanie wyposażona w bardziej skuteczne narzędzia, to ta idea dialogowania w tej formule po prostu się wyczerpie. Ja wbrew temu, co mówił kolega przewodniczący OPZZ, twierdzą, że WKDS nie zakorzeniły się w powszech-*

*nej świadomości społecznej. WKDS nie próbuje wejść na pole samorządowe i dyskutować na temat konfliktów na szczeblu samorządowym. A dla nikogo chyba nie ulega wątpliwości, że takie konflikty tam występują. I nasza komisja powinna mieć takie możliwości działania w sytuacji takich konfliktów regionalnych; teraz takich zapisów raczej nie ma. A to jest potrzebne. WKDS jest bardzo fajnym forum do wymiany poglądów, myśli i czasami załatwienia jakichś konkretnych konfliktowych spraw w zakładach pracy. (Przedstawiciel strony związkowej – NSZZ „Solidarność”)*

Nastawieniem o bodaj najwyraźniejszym stopniu pozytywizmu wykazał się jeden z przewodniczących WKDS:

*– Na pewno każdy nierozwiązany konflikt to jest porażka, bez względu na to, czy mamy na to wpływ, czy nie mamy, ja tak do tego podchodzę. Tego na szczęście jest stosunkowo mało. Był strajk komunikacji, ale przy okazji wypracowaliśmy nowy mechanizm działania – jak wszystko zawodzi, to jeszcze się tutaj spotykamy. Co jest plusem? Przede wszystkim, że chcą z nas korzystać. I to, że jest taka atmosfera, m.in. dlatego że po stronie związkowej nie ma tutaj takich „walczaków”, a ze strony pracodawców takich, którzy lekceważyliby drugą stronę. (Przedstawiciel strony rządowej – wojewoda)*

Stosunkowo duża grupa badanych miała kłopoty ze wskazaniem porażek wojewódzkich komisji dialogu społecznego, których są członkami:

*– Ja na tym poziomie wojewódzkim nie bardzo potrafię wskazać na naszą porażkę. (Przedstawiciel strony związkowej – przewodniczący zarządu wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych)*

*– Dialog jest pewnym procesem i nie można tu mówić o spektakularnych sukcesach ani porażkach. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

*– Zawsze można zrobić więcej; ale większe porażki to trudno będzie nam przypisać. Oczywiście na pewno porażką naszego regionu jest likwidacja cukrowni; ale WKDS zrobił tu, co mógł, dołożyliśmy wszelkich starań, doprowadziliśmy do spotkania członków zarządu Kompanii Cukrowniczej; no niestety nie udało się – ostatecznie zakończyło się likwidacją zakładu. (Przedstawiciel strony związkowej – OPZZ)*

*– Nie widzę większych porażek; zazwyczaj nasze spotkania kończą się konsensem; zdarza się, że jak nie możemy uzgodnić jakiegoś wspólnego stanowiska, to po prostu przekładamy spotkanie na inny termin i wtedy dochodzimy do porozumienia. (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor departamentu rozwoju regionalnego urzędu marszałkowskiego)*

– *Ja nie wskazywałbym na porażki; dialog jest to proces, który musi być praktykowany przez wiele lat – trzeba być tu cierpliwym i nie oczekiwać natychmiastowych sukcesów.* (Przedstawiciel strony samorządowej – dyrektor regionalnego ośrodka polityki społecznej)

Jedną spośród badanych osób sformułowała swą odpowiedź, w formie oddającej dwa spośród najistotniejszych problemów, na jakie napotyka funkcjonowanie WKDS-ów:

– *Porażką jest generalnie rzecz biorąc zła ustawa o komisjach dialogu społecznego. Porażką jest też to, że komisja działa wtedy, gdy ma dobrego przewodniczącego, a co będzie, gdy się zdarzy przeciętny? Sposób działania komisji nie może być spersonifikowany. Nam brakuje możliwości działania i to jest problem związany z zapisami i zmianą ustawy.* (Przedstawiciel strony pracodawców – Business Centre Club)



## ROZDZIAŁ VI

### KONKLUZJE ZE ZOGNISKOWANYCH WYWIADÓW GRUPOWYCH

W niniejszej części komentarzem opatrzone materiały zaprezentowane w rozdziale V. Prezentowane tu uwagi, jak to zawsze ma miejsce w badaniach jakościowych, mają charakter autorski i nie wynikają ze ścisłych korelacji zebranych danych, gdyż takie ich ustalenie nie jest w badaniach jakościowych ani zasadne, ani też możliwe<sup>1</sup>. Przyjęcie tej perspektywy nie oznacza jednak w żadnej mierze porzucenia zasad obiektywizmu naukowego. Jest natomiast pewne, że konkluzje z jednej strony mogą mieć charakter bardziej subiektywny, niż to ma miejsce w przypadku bardziej surowych zestawień danych ilościowych, z drugiej zaś – stanowią one często efekt zastosowania podejścia heurystycznego. Potencjalnie dodaje im to wartości, zwłaszcza wówczas, gdy uznajemy kompetencje osoby formułującej sądy – to zaś jak wiadomo samo w sobie również bywa dosyć subiektywne.

Na podstawie zebranego materiału można stwierdzić, że badani członkowie WKDS przejawiali zwykle dość wyraźną świadomość fundamentalnego znaczenia indywidualnych predyspozycji oraz nabytej wiedzy i doświadczenia. Można powiedzieć, iż większość z nich dość jasno zdaje sobie sprawę z tego, że wiedza i doświadczenie są w efektywnym dialogu społecznym niezbędne. Uwidoczniła się zarazem świadomość badanych, że oba kluczowe zasoby powinny być regularnie odświeżane, predyspozycje zaś jednostkowe – tam, gdzie to możliwe – trenowane i modyfikowane. Pozwala to z optymizmem myśleć o przyszłych szkoleniach, zarówno organizowanych – jak dotąd – w sposób mniej lub bardziej okolicznościowy, jak i tych o bardziej kompleksowej propozycji edukacyjnej adresowanej do partnerów społecznych, w tym także do członków

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, WN PWN, Warszawa 2007.

WKDS-ów. Ta świadomość znaczenia wiedzy i doświadczenia oraz gotowość do ich poszerzania stanowiąc mogą jeden z fundamentów zmiany, którą niezwłocznie należałoby zainicjować nie tylko w dialogu społecznym na poziomie regionalnym, ale – patrząc całościowo – w szeroko rozumianej sferze konsultacji i partycypacji obywatelskiej w Polsce<sup>2</sup>. Innymi słowy: zarówno zmiana stylu komunikacji pomiędzy rządzącymi oraz dużymi grupami społecznymi, jak i zwiększenie wydolności oraz spójności na poszczególnych kondygnacjach polskiego systemu politycznego (w tym także wypełnienie instytucjonalną treścią jego regionalnych nisz działania) czy wreszcie długo oczekiwane odwrócenie negatywnego i niebezpiecznego trendu w obszarze uogólnionego zaufania społecznego – otóż wszystkie te długo wypatrywane zmiany z pewnością nie nadejdą tak szybko, jak byśmy sobie tego mogli życzyć. Nie nadejdą bez zwiększonego, zorganizowanego, spójnego i mającego swą ciągłość wysiłku w zakresie kształcenia uczestników dialogu społecznego. Mając w pamięci poglądy badanych na temat ewentualnych treści takiego kształcenia – i te, które zostały przekazane ankietnikom w ramach modułu realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, jak i z części badań, która stanowi przedmiot niniejszego opracowania – można ogólnie stwierdzić, że odpowiednie propozycje i sugestie zawiera materiał, który przygotowali S. Portet i R. Towalski<sup>3</sup>. Mając to na uwadze, wypada stwierdzić, że poszerzanie i ugruntowywanie wiedzy i umiejętności uczestników dialogu społecznego powinno stanowić jeden z głównych priorytetów w interesującym nas obszarze przez co najmniej kilka najbliższych lat, tj. do czasu instytucjonalizacji proponowanych rozwiązań edukacyjno-szkoleniowych. Warto zarazem pamiętać, że działania te powinny przybierać skoordynowane formy, tzn. stosunkowo mało powinno być projektów zupełnie auto-

---

<sup>2</sup> Autor czuje się uprawniony do formułowania tych dalej idących odwołań nie tylko z uwagi na swe wcześniejsze doświadczenia badawcze w WKDS-ach (zob. J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, ISP, Warszawa 2004; *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, red. M. Błaszczuk, J. Sroka, ISP, Warszawa 2006), ale także mając w pamięci wyniki niedawno zakończonych badań, których przedmiotem, obok WKDS-ów były wybrane instytucje konsultacyjne działające przy urzędach administracji centralnej, wojewódzkie (WRZ) oraz powiatowe rady zatrudnienia (PRZ) (zob.: *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, IPiSS, Warszawa 2008).

<sup>3</sup> Zob.: S. Portet, R. Towalski, *Koncepcja systemu szkoleń „Podnoszenie kompetencji uczestników dialogu społecznego”*, ISP, Warszawa 2009, upowszechniony dokument elektroniczny.



nomicznych, oderwanych od pozostałych i w gruncie rzeczy niepodlegających wnikliwemu monitoringowi. Ważne jest zarazem to, aby w przyszłości podobnym formom uzupełniania wiadomości periodycznie poddawali się bez wyjątku wszyscy uczestnicy dialogu, niezależnie od ich dialogowego stażu, dotychczas pełnionych funkcji etc. Chodziłoby więc o objęcie kształceniem zarówno wszystkich przedstawicieli organizacji partnerów społecznych, jak i tych reprezentantów publicznych ośrodków decyzyjnych, którzy często uczestniczą w zinstytucjonalizowanych formach dialogu. Jest to w zasadzie jedyny sposób, aby ostatecznie pozostawić za sobą swoiście romantyczny<sup>4</sup> okres rozwoju dialogu społecznego, i to nie tylko – jak się rzekło – na poziomie wojewódzkim, ale także na niższych oraz wyższych kondygnacjach systemowych. Mówiąc zaś najkrócej: czas położyć kres improwizacji i spotykanej wciąż jeszcze amatorszczyźnie w dialogu społecznym w ogóle, a w interesującym nas najbardziej dialogu na poziomie regionu w szczególności.

W ocenach dotyczących stanu dialogu społecznego zwraca uwagę generalna prawidłowość, wedle której dialog na poziomie centralnym oceniany jest ogólnie negatywnie, na poziomie zaś wojewódzkim raczej pozytywnie. Dodatkowo w wielu komisjach usłyszeliśmy od ich członków, że to właśnie WKDS, w której zasiadają, należy do ścisłej czołówki lub wręcz jest najlepiej działającą komisją w kraju. Powszechność wskazanych opinii wśród badanych najprawdopodobniej świadczy przede wszystkim o wzroście autorytetu wojewódzkiej komisji, przynajmniej w oczach ich członków, a także o zwiększającym się poziomie zaufania badanych w stosunku do innych członków rodzimej komisji. Skutki tego zacieśnienia relacji w obrębie WKDS, a także stopniowe budowanie (dość hermetycznej) tożsamości regionalnych komisji uwidoczniły się zresztą również w niechęci, jaka dominuje wobec ewentualnego poszerzenia składu WKDS, zwłaszcza o przedstawicieli tzw. społeczeństwa obywatelskiego (sektora pozarządowego). Nie chcemy przez to powiedzieć, że gorsze oceny dialogu na poziomie centralnym są skorelowane wyłącznie z – nazwijmy to – wzrostem znaczenia WKDS czy to w wymiarze subiektywnym, tj. dla samych członków komisji, czy w (rzadziej się zaznaczającym) wymiarze obiektywnym, a więc wzrostem znaczenia dla całej samorządowej wspólnoty województwa, jak określa się społeczności lokalne, chyba wciąż nieco na wyrost, w aktach prawnych

---

<sup>4</sup> Romantyczny, a więc siłą rzeczy przepojony pewną gorliwością, której towarzyszyło więcej (pozytywnych) emocji aniżeli strategicznych wizji oraz skalkulowanego profesjonalizmu.

regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego. W naszej ocenie niskie noty wystawiane przez badanych dialogowi na poziomie centralnym wynikają głównie z braku pomocy oraz braku zainteresowania Trójstronnej Komisji dialogiem na poziomie regionalnym. Dodatkowo zaś to negatywne nastawienie wzmacniają doniesienia mediów ukazujące dialog na szczeblu ogólnokrajowym jako nadmiernie upolityczniony, a zarazem niestabilny i – co za tym idzie – mało przewidywalny. Na tym tle dla wielu członków WKDS-ów relacje w ramach ich komisji przybierają postać niemal idylliczną. W wielu przypadkach wysoka ocena efektów funkcjonowania WKDS jest jednak poparta osiągnięciami tych gremiów. Bezsprzecznie wiele komisji na nią zasługuje. Dodatkowo jednak warto zauważyć, że wynika ona po części również z pewnych ograniczeń percepcji, które zakorzenione są w dość słabej wiedzy większości członków WKDS na temat dialogu społecznego. Innymi słowy, niektórzy z naszych badanych byli skłonni wyżej oceniać działanie WKDS po pierwsze dlatego, że jest to komisja, której są członkami. Po drugie zaś – ponieważ w momencie badania nie byli w stanie wyobrazić sobie komisji regionalnej działającej w sposób optymalny czy nawet bardziej efektywny, co musiałoby się wiązać z istnieniem odpowiednich indywidualnych zasobów wiadomości nt. możliwych wariantów stosunków przemysłowych oraz dialogu społecznego. Na razie zaś zasoby te w wielu przypadkach nie są zbyt znaczne.

Jak już wspomniano, badani członkowie WKDS wykazywali się znacznym zdystansowaniem do idei ewentualnego poszerzenia składu WKDS, przy czym to krytyczne nastawienie odnosiło się w szczególności do możliwości reprezentacji na forum WKDS organizacji pozarządowych. Nie jest to specjalnym zaskoczeniem, gdyż zjawisko to można obserwować już od dłuższego czasu<sup>5</sup>. Niezmiennie oceniamy je jako niesprzyjające rozwojowi dialogu na poziomie regionalnym w dłuższej perspektywie. Jest rzeczą oczywistą, że dalsze utrzymywanie się podobnych opinii może uniemożliwić rozwój polskich regionów w kierunku postulowanym w rozdziale IV. Sprzyjać natomiast będzie utrzymaniu ich obecnego statusu, który oceniamy jako rokujący zdecydowanie mniejsze nadzieje na szybszy rozwój województw, a w efekcie całego kraju. Argumentację zmierzającą do poparcia poszerzenia składu WKDS można zarazem dość łatwo wesprzeć, odwołując się do przykładów europejskich. Otóż

---

<sup>5</sup> Zob. np.: J. Sroka, *Dialog obywatelski w Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego na przykładzie Dolnośląskiej WKDS*, w: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymasa, ISP, Warszawa 2007.

terytorialny wariant organizacji dialogu na poziomie średnim (mezo) jest rzadko spotykany, dominuje bowiem jego formuła funkcjonalna, tj. sektorowa, bądź – jak to się utarło w Polsce – branżowa<sup>6</sup>. Tam zaś, gdzie się on pojawia, jak we Francji, przyjmuje postać dialogu społeczno-obywatelskiego, co z punktu widzenia optymalizacji szans rozwojowych określonej wspólnoty terytorialnej wydaje się najzupełniej logicznym rozwiązaniem. Mając to na uwadze, można twierdzić, że w polskich województwach przeważa perspektywa korporatywnego sektora publicznego, której wciąż daleko do logiki gry o zrównoważonych wynikach (tzw. sytuacji *win-win*). Należy więc wyraźnie stwierdzić, że działania na rzecz włączenia organizacji sektora obywatelskiego do dialogu w ramach WKDS jak najbardziej powinny zostać uwzględnione w ewentualnych pracach nad zmianą przepisów regulujących funkcjonowanie dialogu w województwach.

Badani, jeśli pozytywnie oceniali realizację celów przez WKDS, co uczyniła mniej więcej połowa z nich, skupiali swoją uwagę na sprawach pozytywnie załatwionych przez WKDS, tzn. przede wszystkim na zażegnanych konfliktach. Nikt natomiast nie zwrócił uwagi na przewidzianą w ustawie o TK i WKDS możliwość zawierania porozumień przez strony reprezentowane na forum komisji. Narzędzia tego wojewódzkie komisje nie wykorzystują, choć potencjalnie mogłoby ono przynosić wymierne korzyści. Wykorzystanie porozumień regionalnych musiałoby się jednak wiązać z wysokim poziomem odpowiedzialności, zaangażowania i kooperacyjnej dyscypliny uczestników. Zdecydowanej większości członków WKDS umykała również inna ustawowa możliwość – podjęcia na forum WKDS dyskusji nad projektem strategii rozwoju województwa. To z kolei narzędzie mogłoby służyć nie tylko owocnej debacie strategicznej, dość paradoksalnie bardzo rzadko podejmowanej w WKDS-ach, ale również aktywizacji strony samorządowej, której bardzo często lub wręcz zwykle zarzuca się bierność oraz brak prawdziwego zainteresowania dialogiem prowadzonym w wojewódzkich komisjach.

Znaczna część respondentów, którzy gorzej ocenili stan realizacji celów stawianych przed WKDS, skłonna była upatrywać przyczyny niedociągnięć w pracach swych komisji w skromnych uprawnieniach WKDS-ów oraz ich słabym wyposażeniu w narzędzia, którymi mogłyby bardziej wpływać na bieg wydarzeń. Za najbardziej nagłą uznawano zwykle potrzebę wprowadzenia obo-

---

<sup>6</sup> Por.: J. Sroka, *Czterostronny dialog regionalny – bliżej niedopasowania czy deliberacji?*, w: *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, IPiSS, Warszawa 2008.

wiązku udzielania odpowiedzi na korespondencję nadawaną z WKDS, co jest dość wyraźnie skorelowane z powszechną opinią członków WKDS, że z efektami ich prac powinny się zapoznawać organy państwa. O takich potrzebach wspomniano zresztą wcześniej, już co najmniej kilkakrotnie, i tutaj wypada zdecydowanie podtrzymać ten pogląd<sup>7</sup>. Poza tym padały dość zróżnicowane propozycje, z których istotna część świadczyła nie tylko o lukach w wiedzy, jaką dysponują badani nt. dialogu społecznego, ale także o pewnych brakach w ogólnie rozumianej wiedzy obywatelskiej. Z drugiej strony znaczna część badanych członków WKDS była bliższa stanowisku, wedle którego nadawanie jakichś specjalnych uprawnień wojewódzkim komisjom nie przyczyni się w zasadzie do niczego więcej, jak ich upolitycznienia oraz zbiurokratyzowania działań.

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że w zasadzie nie ma potrzeby redefinicji celów WKDS, choć z pewnością pewne zmiany, m.in. nawiązujące do odpowiednich regulacji, należałoby wprowadzić wtedy, gdy do grona stałych członków dołączałiby przedstawiciele trzeciego sektora. Istnieje natomiast potrzeba opatrzenia istniejącego już rozwiązania bogatszą, bardziej uwspółcześioną oraz – w miarę możliwości – żywszą narracją. Kluczowym jej elementem mogła by być uaktualniona wersja jednego z dokumentów programowych rządu, a mianowicie *Zasad dialogu społecznego*<sup>8</sup>. W jego nowej wersji, jeśli taka mogłaby powstać, wyodrębnioną część należałoby poświęcić właśnie dialogowi, nie tyle w samych WKDS, co raczej generalnie – na poziomie wojewódzkim. Dawałoby to nie tylko szansę na swoiste nowe otwarcie w dialogu regionalnym, ale i stanowiłoby dobrą okazję do postawienia mocnego akcentu na potrzebę wyraźnej orientacji WKDS-ów na cele strategiczne, związane z szeroko rozumianym rozwojem regionów. Z kolei cele, które umownie można nazwać operacyjnymi, mogłyby przy tej okazji zostać opatrzone sugestiami dotyczącymi dobrych praktyk, które powinny zostać sformułowane na podstawie doświadczeń zebranych w poszczególnych regionach. Przy tej okazji można by także podjąć dyskusję nt. ewentualności nadania WKDS-om uprawnień arbitrażowych. Co do zasadności ich wprowadzenia zdania okazały się bowiem wyraźnie podzielone. Zadanie to jest dość pilne i mogłoby zostać podjęte w najbliższym czasie, tzn. pod koniec 2009 roku, a zarazem w ścisłym po-

---

<sup>7</sup> Zob. np.: J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, op.cit.; *Sieci czy struktury...*, op.cit.

<sup>8</sup> *Zasady dialogu społecznego, Dokument programowy rządu*, ZWM MPiPS, Warszawa 2002.

wiązaniu z pracami rządu zmierzającymi do uporządkowania dokumentów wyznaczających strategiczne działania decyzyjnego centrum na najbliższe lata. Tym bardziej że o potrzebie uwspółcześnienia dialogu mówi się, w sposób ogólny, w *Raporcie Polska 2030* opublikowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów<sup>9</sup>. Można by więc akcentować ten wątek w trakcie dyskusji nad treścią tego dokumentu. Generalnie wydaje się, że najlepszym sposobem wypracowania podobnych treści byłaby moderowana debata publiczna wykorzystująca nie jedną, lecz kilka metod i technik deliberacyjnych<sup>10</sup>. Obranie takiej właśnie ścieżki opracowywania jakiejś nowej wersji *Zasad dialogu społecznego* dodatkowo uwiarygodniłoby – z jednej strony – wartość samego dokumentu, z drugiej zaś, intencje decyzyjnego centrum oraz debatujących stron. Wydaje się też rzeczą oczywistą, że w debacie tej nie powinno zabraknąć głosów przedstawicieli środowisk naukowych.

Opinie członków WKDS na temat czynników ułatwiających i utrudniających dialog regionalny w sposób ogólny potwierdzają wyrażony już wcześniej pogląd o potrzebie uzupełniania wiedzy i kompetencji uczestników dialogu społecznego. Mówiąc najkrócej – obok zaufania to właśnie wiedzę i doświadczenie należy wymienić wśród tych czynników, które zdaniem badanych najwyraźniej wspomagają dialog społeczny. Zwykle za czynnik sprzyjający uznaje się także przychyłność wojewody. Na pierwszy rzut oka mogłoby się to wydać nieco zaskakujące. Biorąc jednak pod uwagę warunki funkcjonowania poszczególnych komisji, trzeba stwierdzić, że wspomniana przychyłność nie jest niestety zasobem powszechnie występującym, a w niektórych regionach bywała nawet dobrem wyraźnie deficytowym. Fakt ten skłania do konkluzji, iż żaden rząd – realizujący *ex definitione* ogólny kurs polityki, jaki wyznacza polska ustawa zasadnicza – nie powinien dopuszczać do jakichkolwiek zaniedbań, zaniechań, czy choćby swoistego dryfu w zakresie konstytucyjnie przecież uzasadnionego dialogu społecznego. Rzecz jasna, gabinetowo-koalicyjna praktyka może powodować rozmaite zawirowania sytuacyjne. Ważne jednak byłoby to, aby postrzegać je zgodnie z ich naturą, tj. właśnie jako wynikające z turbulencji zjawiska przejściowe, którym należy – jeśli tylko można – zapobiegać, gdy zaś to nie jest

---

<sup>9</sup> *Raport Polska 2030*, red. M. Boni, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

możliwe – maksymalnie zredukować ich negatywne skutki. Ujmując tę kwestię nieco inaczej, powiemy, że konstytucyjna zasada dialogu społecznego musi być traktowana równie poważnie jak wszystkie inne zasady ujęte w ustawie zasadniczej. Taka praktyka z pewnością zatem powinna odnosić się do instytucjonalizowanych form dialogu. W tym sensie nie istnieje żadna alternatywna droga umacniania dialogu – zarówno w polskich regionach, powiatach, gminach, jak i na poziomie decyzyjnego centrum – jak tylko ta, której istotą jest realizacja konstytucyjnej zasady. Jasny wydaje się jednocześnie fakt, że sposób ten – dla niektórych może ułomny, bo kojarzący się z rygoryzmem prawno-administracyjnym – stanowi jeden z tych elementów prodialogowej zmiany kulturowej, których znaczenia nie powinno się bagatelizować ani też czasowo zawieszać w działaniu w oczekiwaniu na jakiś lepszy czas dla dialogu. Wypada tym samym się nie zgodzić z dyskutowaną co jakiś czas tezą, wedle której deliberacja oraz współdecydowanie są rozwiązaniami w pewnym sensie luksusowymi, tzn. nie nadającymi się do zastosowania w trudnych warunkach, np. w czasie kryzysu gospodarczego. Przeciwnie, wyniki badań rozmaitych rozwiązań europejskich<sup>11</sup> przekonują, że dzięki nim można generować wyraźnie wyższe wskaźniki rozwoju społecznego i gospodarczego. Tym zaś, co powinno spędzać sen z oczu rodzimym zwolennikom bardziej zaawansowanych form partycypacji, jest fakt, że interesujące nas rozwiązania okazują się tym mniej przydatne, im niższy uogólniony poziom zaufania – a co za tym idzie – kapitału społecznego im towarzyszy<sup>12</sup>.

Badania po raz kolejny pokazały, że zdaniem zdecydowanej większości respondentów obecne usytuowanie WKDS przy strukturach urzędu wojewódzkiego doskonale się sprawdza i nie ma potrzeby wprowadzania zmian w tym zakresie. Rzeczywiście, formuła ta jest optymalna w ramach przyjętego (choć w zasadzie poważniej nigdy nie dyskutowanego) scentralizowanego wzorca dialogu społecznego w Polsce. W wariacie tym województwa postrzegane są przede wszystkim jako podmioty administracyjne. O tym, że nie tylko możliwe, ale i potrzebne jest inne, bardziej uwspółcześnione spojrzenie, przekonywaliśmy w rozdziałach I–IV. Gdyby więc założyć, że w obrębie polskiego systemu

---

<sup>11</sup> Zob. np.: *Methods in Democratic Network Governance*, red. P. Bogason, M. Zølner, Palgrave, New York 2007.

<sup>12</sup> Zob. np.: L.H. Svendsen, G.T. Svendsen, *The Creation and Destruction of Social Capital. Entrepreneurship, co-operative movements and institutions*, Edward Elgar, Cheltenham 2004.

politycznego drzemie wystarczająca ilość odpowiednich zasobów oraz sił, które dadzą się zaktywizować dzięki deliberacji i partycypacji przybierającej postać rządu wielopasmowego<sup>13</sup>, wówczas należałoby zdecydowanie opowiedzieć się za szybszą ewolucją dialogu społecznego w postulowanym kierunku. Pożądanym efektem swoistego ewolucyjnego skoku w polskim dialogu regionalnym byłaby jego strategiczna reorientacja, której towarzyszyłoby pojawienie się nowych aktorów (partnerów obywatelskich) oraz wzmocnienie niektórych dotychczasowych uczestników dialogu regionalnego, przede wszystkim zaś reprezentacji władz samorządowych. Gdyby zaś w dialogu regionalnym utrzymał się dotychczasowy trend rozwojowy, wówczas należy dołożyć starań, aby wariant ten uczynić jak najbardziej sprawnym organizacyjnie. A to oznaczałoby najpewniej pozostanie przy formule strukturalnego przyporządkowania WKDS do urzędu wojewódzkiego, z tym zastrzeżeniem, że optymalnym miejscem dla ulokowania biura WKDS byłby gabinet wojewody. Należałoby zarazem dołożyć starań, np. formułując odpowiednie zalecenia centralne, aby stanowiska pracy wyodrębniane w ramach biur WKDS-ów nie były postrzegane jako polityczne, a więc stanowiące potencjalny powyborczy łup partyjny. Kolejną ważną kwestią jest wyodrębnienie środków dla biur WKDS-ów w ramach budżetów wojewódzkich, co wymagałoby oczywiście spójnych zmian w innych przepisach. Szereg innych, detalicznych a zarazem ważnych zmian usprawniających dotychczasowe rozwiązania należałoby dyskutować w środowisku osób zaangażowanych w funkcjonowanie WKDS. Niektóre z nich zostały już nawet oddolnie – co warto podkreślić – sformułowane<sup>14</sup> i powinny zostać w sposób jednoznaczny poddane przez centrum pod ogólnopolską dyskusję. Odnosząc się zaś do ewentualnego przeznaczenia samych środków finansowych, należałoby pamiętać, że efektywny dialog wymaga niezależnego, a zarazem profesjonalnego wsparcia eksperckiego – i taka potrzeba wyraźnie już daje o sobie znać w polskich regionach. Bezwzględnie należałoby więc przedyskutować także i tę kwestię, bowiem wariantów rozwiązań mogłoby tu być co najmniej kilka i warto

---

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: J. Sroka, *Czterostronny dialog regionalny...*, op.cit.; K. Szczerski, *Porządki biurokratyczne*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2004.

<sup>14</sup> Chodzi tu o postulaty zgłoszone przez lubelską WKDS na spotkaniu przedstawicieli komisji z województw Polski wschodniej zorganizowanej dnia 21 września 2009 r. w Nasutowie. Inicjatywa ta stanowi pierwszy tego rodzaju przykład w kraju. Oprócz wartości merytorycznej zgłoszonej propozycji, istotny był również niemający precedensu fakt ponadregionalnego współdziałania WKDS-ów, którym przyświecają cele strategiczne.

dobrze rozważyć korzyści płynące z ich przyjęcia. Jednocześnie trudno wyobrazić sobie podobną dyskusję bez odniesienia się do rozwiązań w ramach instytucji wsparcia dialogu funkcjonujących w krajach, które były m.in. celem wyjazdów studyjnych przedstawicieli organizacji partnerów społecznych oraz reprezentantów administracji.

Przekonanie o przewadze sukcesów WKDS-ów nad porażkami zdecydowanie dominuje w zebranych przez zespół opiniach ich członków. Sukcesy postrzegane są jako osiągnięte dzięki działaniom własnym. Porażki zaś, jeśli w ogóle się je dostrzega, przypisuje się natomiast zwykle (co niezbyt zaskakuje) uwarunkowaniom zewnętrznym<sup>15</sup>, takim jak: brak odpowiednich regulacji, centralizacja procesów decyzyjnych, której towarzyszy brak zainteresowania centrum funkcjonowaniem WKDS-ów etc. Zwykle jednak mówi się o tym, że ważne jest, iż strony w ogóle potrafią ze sobą rozmawiać, oraz przykłada się kluczowe znaczenie orientacji na rozwiązywanie bieżących sporów czy konfliktów. Zadowolenie to odnosi się więc do – by tak to określić – rudymenarnego zakresu dialogu, mającego właściwie najwięcej wspólnego z briefingiem w stosunkach przemysłowych, nie zaś z klasycznym partnerstwem społecznym<sup>16</sup>. Oczywiście, od czegoś należało zacząć, jednak siedmioletni okres instytucjonalnego krzepnięcia WKDS-ów z pewnością dobiegł końca i zasadny byłoby uczynić kolejny krok. Wiedzie on ku regularnemu inicjowaniu nieklamanych debat o znaczeniu strategicznym, które oprócz opracowań urzędowych implikowałyby rzeczywiste zmiany w poszczególnych regionach. Zainicjowanie takich działań nie będzie możliwe bez silnego wsparcia ze strony administracji centralnej, przede wszystkim w początkowym okresie rozumianego w ten sposób nowego rozdziału w rozwoju dialogu regionalnego.

---

<sup>15</sup> Pomijając oczywiście ewidentne truizmy mówiące o tym, że każda nierozwiązana sprawa jest porażką.

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: J. Sroka, *Dialog społeczny w Polsce*, w: *Administracja i polityka. Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. J. Sroka, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.



## ROZDZIAŁ VII

### WYBRANE WYNIKI WYWIADÓW Z SEKRETARZAMI WKDS

Zebrane opinie sekretarzy WKDS na temat funkcjonowania dialogu na poziomie regionalnym trudno przecenić. Dobrze oddają one kluczowe problemy organizacyjno-administracyjnej strony działania WKDS, których uwzględnienie ułatwiłoby wprowadzenie szeregu zmian, pojedynczo raczej drobnych, jednak *en bloc* mogących przynieść poprawę działania obecnie obowiązujących rozwiązań. Chcemy przez to powiedzieć, że w opiniach sekretarzy komisji próżno raczej szukać koncepcji reformistycznych. Znajdziemy tu natomiast cenne pomysły związane z administracyjną pragmatyką działania WKDS. Z pewnością zasługują one na szczególną uwagę. Zwłaszcza wtedy, gdy realizacja postulowanego w niniejszym opracowaniu scenariusza rozwoju okazałaby się czasowo niemożliwa.

W tym miejscu winni jesteśmy Czytelnikowi wyjaśnienie. Otóż następnego rozdziału nie poświęciliśmy osobnemu omówieniu konkluzji, które mogą płynąć z opinii sekretarzy WKDS, jak to miało miejsce w przypadku wywiadów z członkami komisji, ale przeszliśmy w nim od razu do rekomendacji. Wyszliśmy z założenia, że bardziej techniczno-administracyjny charakter wielu sugestii sekretarzy nie wymaga osobnego szczegółowego omawiania. Zamiast tego w kolejnym rozdziale umieściliśmy rekomendacje, które częściowo można było również wysnuć z wypowiedzi badanych sekretarzy.

#### **1. Rodzaj wiedzy przydatnej w dialogu regionalnym**

Badani sekretarze WKDS wskazywali, że dla uczestników dialogu regionalnego bardzo przydatna jest przede wszystkim wiedza z zakresu funkcyjono-

wania administracji i instytucji publicznych, wiedza ekonomiczna, wiedza prawnicza, a także umiejętności mediacyjne oraz otwarta postawa.

- Wiedza na temat funkcjonowania administracji, wiedza na temat funkcjonowania instytucji:

– *Na pewno bardzo przydaje się znajomość działania czy też funkcjonowania jak największej liczby różnego rodzaju podmiotów i instytucji działających na poziomie województwa. Ważna jest też znajomość przebiegu komunikacji między tymi różnymi podmiotami: to jest administracją rządową, administracją samorządową, związkami zawodowymi, przedsiębiorstwami, instytucjami użyteczności publicznej, stowarzyszeniami, fundacjami itp.*

– *Członkami WKDS są osoby o bardzo różnych specjalnościach; są to reprezentanci stron związku i pracodawców, czyli to są osoby pracujące w przemyśle, w gospodarce. Myślę, że w takiej sytuacji przydałaby się przede wszystkim taka gruntowna wiedza, jak funkcjonuje państwo, jakie są kompetencje rządu, jakie są kompetencje samorządu, jak działają niektóre instytucje publiczne. Chyba jednak takiej wiedzy trochę brakuje i czasami powstają pewne nieporozumienia na tle braku tej wiedzy.*

– *Przydaje się wiedza na temat rozwoju województwa w aspekcie społeczno-gospodarczym, wiedza społeczno-prawna na temat funkcjonowania różnych instytucji. No i wiedza z prawa pracy.*

- Wiedza ekonomiczna:

– *Przed wszystkim wiedza z szeroko rozumianej gospodarki, przedsiębiorczości, promocji. Nasi członkowie cały czas kładą przede wszystkim nacisk na taką lokalną działalność społeczną. Wielu członków komisji wskazuje, że bardzo pomocna byłaby wiedza z zakresu prawa pracy; ja mam co do tego pewne wątpliwości, czy akurat ta dziedzina jest aż tak bardzo istotna dla członków komisji. Moim zdaniem o wiele istotniejsza jest taka gruntowna wiedza na temat funkcjonowania gospodarki.*

– *Sądzę, że potrzebna jest tu wiedza interdyscyplinarna, przede wszystkim z obszaru gospodarczego. W ciągu ostatniego roku komisja bardzo intensywnie zajmowała się sprawami ze służby zdrowia, to zresztą chyba nie jest tylko charakterystyczne dla naszego regionu, ale dla całego kraju, bo wiadomo, że sytuacja w służbie zdrowia jest zagniatwana. Także na pewno przydaje się wiedza z dzie-*

*dziny gospodarki, ekonomii, wiedza specjalistyczna z zakresu służby zdrowia. Na pewno przydaje się też wiedza prawna – trzeba mieć jednak ogólną orientację co do mechanizmów prawnych i ram działania.*

- **Umiejętności mediacyjne:**

- *Bardzo istotne są umiejętności mediacyjne, bo wtedy łatwiej przychodzi zrozumieć poszczególnym członkom komisji, czym ten dialog na poziomie regionalnym powinien być.*

- *Natomiast jako członkowie WKDS byliśmy szkoleni przez Ministerstwo Pracy w zakresie prowadzenia negocjacji, mediacji, ale to nam się bardziej przydaje podczas obrad zespołów roboczych. Mamy między innymi taki zespół roboczy do spraw mediacji i dialogu i jeśli na przykład jest konieczność podjęcia próby pogodzenia stron czy wskazania dróg rozwiązania konfliktu, to wiedza z tego zakresu jest przydatna. Ale trzeba też pamiętać, że jest określony przepis prawa w ustawie o sporach zbiorowych, który mówi, na jakim etapie to się powinno odbywać. Także ta procedura mediacji musi odbywać się w ramach prawa.*

- *Na pewno przydaje się wiedza czy też umiejętność z dziedziny rozwiązywania konfliktów, czyli na pewno wiedza z zakresu mediacji czy negocjacji. I muszę powiedzieć, że choć duża grupa członków WKDS bierze udział w różnego typu szkoleniach z tego zakresu, to na pewno ta wiedza nie jest dobrze wykorzystywana. Czyli może teoretycznie członkowie komisji posiadają wiedzę z zakresu mediacji, ale nie zawsze skutecznie potrafią ją przełożyć na praktykę. Na pewno przydaje się wiedza z zakresu prawa pracy – to najlepiej widać po członkach WKDS, którzy są przedstawicielami związków zawodowych.*

- **Wiedza prawna:**

- *Na pewno przydaje się znajomość przepisów prawnych; dosyć dużo pracujemy na podstawie przepisów prawa pracy, na pewno przydaje się dobra znajomość ustawy o sporach zbiorowych. To przede wszystkim; no i znajomość już konkretnej branży, której dane posiedzenie jest poświęcone. Chodzi mi tu zarówno o znajomość problemów poszczególnej branży, jak też i przepisów, które występują w tym obszarze. To dotyczy także obsługi WKDS, bo my, przygotowując takie posiedzenie, musimy się z tymi przepisami zapoznać.*

- Otwarta postawa:

– *Przede wszystkim najistotniejsze są pewne kompetencje, które niekoniecznie są determinowane wykształceniem. Natomiast dobrze jest mieć taką otwartą postawę. Ja myślę, że studia humanistyczne dają taki szeroki ogląd. Ale jakoś sztywno, restrykcyjnie nie określałabym, jaki to powinien być kierunek. Oczywiście, wiedza prawnicza na pewno by się przydała. Studia z szerokiego zakresu nauk społecznych również, jak najbardziej [...].*

## 2. Ocena stanu dialogu społecznego w Polsce

Większość badanych sekretarzy WKDS dosyć krytycznie ocenia stan dialogu społecznego w Polsce. Badani wskazują, że dialog często jest wykorzystywany dla doraźnych potrzeb:

– *Jeśli chodzi o stan dialogu społecznego w Polsce, to moim zdaniem jest jeszcze bardzo wiele do zrobienia. Z jednej strony jesteśmy ciągle uczeni, że dużą wartością – samą w sobie – jest prowadzenie dialogu społecznego, a z drugiej strony mamy częste wypowiedzi członków WKDS, że potrzebują konkretnych narzędzi. Sądzę, że potrzebujemy jeszcze czasu, aby do świadomości ludzi przebiło się, że sukcesem nie zawsze musi być spisanie jakichś konkretnych ustaleń pomiędzy stronami, ale właśnie spotykanie się, rozmawianie, wymiana poglądów.*

– *Moim zdaniem dialog ogólnopolski tworzy się w bólach, daleko nam pod tym względem do krajów skandynawskich czy Niemiec, gdzie podstawą jest tam dialog autonomiczny, którego u nas tak naprawdę nie ma.*

– *Jeżeli chodzi o ocenę dialogu społecznego w Polsce, to z moich obserwacji wynika, że my staramy się realizować ten dialog nie od tej strony co należy; to znaczy najpierw musimy precyzyjnie określić, czemu ten dialog ma służyć. Natomiast widzę, że wiele osób w to pojmowanie dialogu wprzęga swoje różne oczekiwania albo swoją osobistą wizję i to ma taką trochę doraźną perspektywę. Nie ma co ukrywać, że dialog społeczny ma w Polsce taki podtekst mocno polityczny; niezależnie od tego, kto jest przy władzy.*

*– Jeżeli chodzi o dialog na poziomie ogólnopolskim, to muszę powiedzieć, że on przechodzi przez różne stadia. Mam wrażenie, że obecne te spotkania na poziomie centralnym może nie są pozorowaniem dialogu, ale nie mają dużego znaczenia – i chyba są też takie wymuszone. To znaczy jest taki wymóg, aby rozmawiać z partnerami społecznymi, mieć ich opinie, ale nie ma chyba takiego powszechnego przekonania, że ten dialog jest rzeczywiście potrzebny. Być może jest to zbyt ostra ocena, ale moim zdaniem dialog na poziomie ogólnopolskim tak naprawdę w ogóle nie istnieje.*

*– Odnoszę wrażenie, że u nas tylko bardzo dużo mówi się o dialogu; zwłaszcza w okresach przedwyborczych ten dialog jest szczególnie artykułowany, natomiast w takiej codziennej praktyce to nie wygląda to najlepiej – jest to na średnim poziomie – tak bym to określiła.*

Jeden z badanych zauważył, że mimo wszelkich wad dialogu społecznego w Polsce jego dużą wartością jest już to, że on się w ogóle odbywa:

*– Wydaje się, że dialog społeczny jest jeszcze w naszym kraju dziedziną raczkującą, ale najważniejsze, że on się odbywa, funkcjonuje chociażby Komisja Trójstronna czy WKDS-y z mniejszym czy większym powodzeniem. W poprzednim systemie autentyczny dialog był w ogóle niemożliwy.*

### **3. Ocena dialogu na poziomie wojewódzkim**

Zdecydowana większość badanych sekretarzy WKDS ocenia, że stan dialogu w ich komisjach jest na bardzo dobrym poziomie. Podobnie jak w przypadku członków wojewódzkich komisji, również część badanych sekretarzy podkreślała, że to właśnie ich WKDS jest najlepiej funkcjonującą komisją w Polsce. Badani wskazywali przede wszystkim na dużą aktywność i chęć współpracy członków komisji, sukcesy w rozwiązywaniu problemów regionalnych oraz brak konfliktów w łonie komisji:

*– Z różnego rodzaju raportów i opracowań wynika, że nasza WKDS jest jedną z najlepszych w Polsce. I chyba rzeczywiście na taką ocenę zasługujemy, jeżeli weźmiemy pod uwagę liczbę spotkań i pracę poszczególnych zespołów w ramach komisji. Na pewno na pozytywną ocenę składa się także to, że komisję*

*obsługuje 2-osobowe biuro obsługi WKDS i to też wygląda lepiej niż w wielu innych urzędach.*

*– Nasze dzisiejsze posiedzenie komisji może być dobrym przykładem pozytywnego działania regionalnego dialogu. Konflikt, który był w szpitalu, miał ostry przebieg i trwał od ponad roku, udało się go dzisiaj, właśnie dzięki temu narzędziu, jakim jest WKD, zażegnać.*

*– Dialog w WKDS-ach rozwija się od 7 lat; z mojego doświadczenia widać tu pewien postęp. Coraz wyraźniej widać, że stabilizują się strony w dialogu społecznym; przypominam sobie, że na początku działania naszej WKDS były na przykład poważne różnice w podejściu do różnych spraw w gronie samych organizacji związkowych – pomiędzy OPZZ, Forum Związków Zawodowych i Solidarnością. Natomiast obecnie, pomimo pewnych różnic, to one jednak zawsze prezentują wspólne stanowisko. Czyli można powiedzieć, że te strony okrzepły, przede wszystkim strona związkowa.*

*– W moim przekonaniu nasza komisja jest dosyć aktywna; spotykamy się bardzo często, problemy, którymi zajmuje się komisja, są też bardzo różne – bo to są i konflikty, także o charakterze społecznym – dotyczące społeczności lokalnych, a nie tylko o charakterze zakładowym, w zakładach pracy. Na przykład był taki bardzo dramatyczny konflikt, który dotyczył likwidacji jednej z wiejskich szkół. Udało nam się pomóc w uzyskaniu pozytywnego rozstrzygnięcia, porozumienia. Można powiedzieć, że nasza komisja specjalizuje się w kwestiach transportu zbiorowego. I tu mamy pewne sukcesy, dlatego że niektóre proponowane przez naszą komisję kilka lat temu rozwiązania znalazły się w nowym projekcie ustawy o ruchu drogowym. Tak że nasza komisja pracuje dosyć aktywnie.*

*– Jeśli weźmiemy pod uwagę te ramy prawne, w których działamy, to uważam, że ten dialog na poziomie wojewódzkim rozwija się dobrze albo bardzo dobrze. To grono, które bierze udział w naszej WKDS, jest aktywne, otwarte na podejmowanie tematów. Wszyscy widzimy, że nie ma narzędzi, aby próbować skutecznie te kwestie rozwiązywać. WKDS w obecnym kształcie to bardziej forum wymiany informacji pomiędzy różnymi środowiskami i zacieśniania kontaktów pomiędzy tymi środowiskami, a to procentuje tym, że pewne osoby w sytuacjach problemowych doskonale się znają i łatwo potrafią się porozumieć.*

*– Moim zdaniem dialog w naszym województwie bardzo dobrze się rozwija. Muszę przyznać, że na początku ten dialog był taki trochę administracyjnie*

*kreowany, ale z roku na rok następuje rozwój i obecnie posiedzenia naszej komisji są forum, na które uczestnicy bardzo chętnie przychodzą. Jest coraz mniej konfliktów, coraz rzadziej związki zawodowe przychodzą pod urząd i ostro demonstrują czy pikietują. Odnoszę wrażenie, że przewodniczący związków wolą postawić jakiś problem na forum posiedzenia – czasami coś pozytywnego dla siebie uzyskają, a czasami nie, ale mają taką możliwość wygłoszenia swojego stanowiska na posiedzeniu komisji. I mają takie poczucie dobrze spełnionego obowiązku, że oni zajęli się daną sprawą.*

*– Nasza komisja zaczyna się coraz mocniej rozkręcać, widać to chociażby po frekwencji zaproszonych gości na obrady komisji. I przychodzą zaproszeni szefowie instytucji, a nie kierownicy czy dyrektorzy wydziałów. Na poziomie regionalnym członkowie WKDS autentycznie chcą coś robić pożytecznego, widać ogromne zaangażowanie, przygotowują się bardzo rzetelnie do spotkań, wypracowują wnioski i stanowiska – ale bądźmy też szczerzy – nikt nie chce z tego korzystać na szczeblu centralnym.*

Niektórzy z badanych sekretarzy wskazywali, że pewną trudnością w lepszym rozwoju dialogu regionalnego jest brak narzędzi, np. takich, jakimi dysponuje Komisja Trójstronna:

*– Pewną przeszkodą w rozwoju dialogu regionalnego jest brak realnych możliwości konkretnego działania i obligatoryjności wyrażania opinii w pewnych sprawach. Właściwie mamy do czynienia z taką sytuacją, że komisja zajmuje pewne stanowiska, wyraża pewne opinie, które są przesyłane do instytucji czy organów wskazanych przez komisję, ale ten odbiór opinii czy stanowiska nie jest wiążący dla stron. Owszem przychodzą odpowiedzi wyjaśniające, ale WKDS nie ma takiej mocy sprawczej, jaką ma Komisja Trójstronna.*

Dość nieśmiało w niektórych wypowiedziach badanych przewijał się wątek zbyt małego zaangażowania niektórych członków komisji w jej prace:

*– Również podobna ocena dotyczy działalności naszej komisji; w moim przekonaniu stan dialogu zależy od zaangażowania w ten dialog jego uczestników. I takim najważniejszym elementem prowadzenia dialogu są moim zdaniem – związki zawodowe. I to głównie one powinny bardziej aktywnie działać, żeby mobilizować inne strony do większego zaangażowania w dialog.*

#### 4. Ocena składu WKDS

Zdania co do rozszerzania składu WKDS wśród badanych sekretarzy były podzielone. Część respondentów uważa, że obecny skład komisji jest optymalny i nie powinno się dołączać do WKDS nowych organizacji czy też środowisk. Argumentowano, że przecież zawsze można zaprosić daną organizację czy instytucję na konkretne posiedzenie WKDS, że generalnie te organizacje nie są zainteresowane systematyczną pracą w komisji, oraz że w przypadku organizacji pozarządowych bardzo trudno jest zapewnić ich reprezentatywność:

*– Moim zdaniem nie powinno się już zmieniać składu WKDS; nie powinno się już włączać do tego składu nowych stron. My zapraszamy na posiedzenia komisji takie grupy zawodowe jak rolnicy, czy też przedstawiciele organizacji pozarządowych. Chyba to rozszerzenie składu WKDS przyczyniłoby się do powstania chaosu i spowodowałoby duże utrudnienia w pracy komisji. Ponadto ja nie widzę potrzeby włączania nowych organizacji.*

*– W moim przekonaniu nasza komisja jest otwarta na uczestnictwo organizacji pozarządowych czy też przedstawicieli samorządowych i z tego korzystamy. W pracach naszej komisji dialogu od początku jej istnienia aktywnie działa przedstawiciel Krajowej Rady Spółdzielczej, z głosem doradczym. Do współpracy zaprosiliśmy też organizacje pozarządowe – chociażby Caritas, to jest taka chyba jedna z najprężniej działających organizacji pomocowych w naszym województwie. I ta organizacja ma status takiego członka towarzyszącego WKDS, ale różnie bywa z ich chęcią uczestnictwa w naszych posiedzeniach. Nie ma takiej presji, zainteresowania z ich strony, aby brać udział w pracach WKDS.*

*– Jeśli chodzi o włączenie do składu WKDS organizacji pozarządowych to ja widzę 2 problemy i one powodują, że jestem przeciwny temu pomysłowi. Po pierwsze, w jaki sposób wybrać ich reprezentatywność, bo tych organizacji jest całe multum. Po drugie, jaki może być ich udział, jeśli chodzi o istotę dialogu społecznego? Moim zdaniem niewielki, bo istota dialogu zawiera się głównie w relacjach pracodawca–pracobiorca. Natomiast spotykamy się już z takimi sytuacjami, że niektóre organizacje pozarządowe chcą zaistnieć na forum WKDS, po to tylko, aby się zaprezentować, pochwalić, wypromować.*



– *Nie ma takiej konieczności, aby rozszerzać skład komisji. [...] świetnym rozwiązaniem jest tu możliwość powoływania zespołów roboczych, w których mogą uczestniczyć różne środowiska.*

Druga grupa badanych sekretarzy uznała, że w skład WKDS należy włączyć przede wszystkim organizacje pozarządowe. Padały też propozycje dotyczące reprezentacji: pracodawców reprezentujących nowe technologie, przedstawicieli poszczególnych branż, przedstawicieli rolników oraz przedstawicieli reprezentantów innych szczebli samorządu terytorialnego, a nawet przedstawicieli świata nauki:

– *Moim zdaniem rzeczywiście warto, aby w składzie WKDS znaleźli się przedstawiciele organizacji pozarządowych. Pojawia się tu jednak problem ich reprezentatywności.*

– *Chyba jednak warto, aby w komisji znaleźli się przedstawiciele organizacji pozarządowych. Musimy brać pod uwagę to, że sytuacja społeczna charakteryzuje się pewną dynamiką i nie można ograniczać się do raz ustalonego składu komisji. I moim zdaniem organizacje pozarządowych nie powinno się wykluczać z prowadzenia dialogu.*

– *Powszechnie przyjęto taką zasadę, że WKDS-y są takim odzwierciedleniem, taką miniaturką Komisji Trójstronnej. Moim zdaniem trzeba się zastanowić, czy tego składu WKDS nie należałoby rozszerzyć. Na pewno warto byłoby się zastanowić nad przedstawicielami organizacji pozarządowych, które w naszym regionie mają bardzo silną pozycję.*

– *Skład osobowy to jest kolejna rzecz, to trudna sprawa i na to już nie mamy wpływu. Natomiast ogólnie system – tak, ale z zastrzeżeniem, żeby ze strony marszałka województwa rzeczywiście były osoby dosyć wysoko umocowane w urzędzie marszałkowskim, a nie tylko osoby, które mają zależność służbową, stanowiskową – dyrektor jakiegoś oddziału to zupełnie inaczej, inna decyzyjność. Tu jest oczywiście jeszcze kwestia otwartości dialogu społecznego na dialog obywatelski. Wzajemne przenikanie się, a my rozumiemy to w ten sposób: no trudno ustawowo określić np. z jakich instytucji pozarządowych mogliby wchodzić przedstawiciele. Trudno rozstrzygnąć, rozwiązać problem reprezentatywności. Ale jeżeli mamy dany problem i wiemy, że np. są organizacje samorządowe, przepraszam – pozarządowe, społeczne, które się tym interesują, to staramy się je zapraszać. Przykładem był przypadek X, gdzie wiemy, że działa*

*prężnie stowarzyszenie na rzecz X, fundacja, która szeroko zajmuje się sprawami kultury w regionie. I zaprosiliśmy takich przedstawicieli do uczestnictwa w danym posiedzeniu, rozważającym daną problematykę. A to, co wspominał pan wojewoda, który podejmuje decyzje jako przewodniczący komisji, i komisja nie miała nic przeciwko temu, aby zaprosić jakiegoś takiego stałego gościa na spotkania plenarne WKDS i zespołu ds. monitorowania strategii społeczno-gospodarczej, przedstawicielki szeroko rozumianych środowisk kobiecych. Ale to nie są członkowie, ustawa nam na to nie pozwala, ale są takimi stałymi gośćmi.*

*– Brakuje mi na posiedzeniach WKDS organizacji pracodawców, które by reprezentowały tzw. nowe technologie. Licznie w WKDS są reprezentowani nauczyciele, kolejarze, służba zdrowia. Natomiast w naszej komisji nie ma osoby, która by na przykład reprezentowała technologie informatyczne albo inne tego typu obszary rozwojowe dla naszego regionu.*

*– Mnie w WKDS brakuje przedstawicieli poszczególnych branż [...] moim zdaniem postawienie na dialog branżowy podniosłoby wartość merytoryczną dialogowania. Oczywiście teraz na posiedzenia WKDS są zapraszani przedstawiciele branż, ale oni występują w charakterze gości i są jak gdyby mniej ważni aniżeli członkowie WKDS. Trzeba sobie szczerze powiedzieć, że taki stan rzeczy w sumie nie przyczynia się chyba do rozwoju dialogu – właśnie odważniejsze postawienie w WKDS na ten dialog branżowy przyniosłoby moim zdaniem lepsze efekty.*

*– Moim zdaniem w dialogu nie jest reprezentowane lobby rolnicze, a przecież rolnicy w naszym województwie stanowią całkiem dużą grupę społeczną. To są osoby, które tworzą miejsca pracy i są pracodawcami. Mamy już izby rolnicze, ale nie ma grup związkowych, które by funkcjonowały na terenach wiejskich. I moim zdaniem należałoby taką grupę rolników włączyć do prac WKDS.*

*– Byłoby dobrze, aby w składzie strony samorządowej znaleźli się przedstawiciele samorządu szczebla powiatowego i gminnego; obecnie ze strony samorządowej mamy na WKDS wyłącznie przedstawicieli samorządu wojewódzkiego. Obecnie zapraszamy przedstawicieli tych szczebli samorządu na posiedzenia, jeżeli temat obrad w jakiś sposób ich dotyczy. [...] funkcjonują już ciała zrzeszające te powiaty czy gminy jak na przykład Konwent Powiatów, mamy Stowarzyszenie Gmin i Regionów i chyba można byłoby się już teraz pokusić o dookoptowanie tych 2 przedstawicieli do naszej komisji, ponieważ czasami klucz*

do rozwiązania jakiegoś problemu znajduje się w gminie czy też powiecie i szkoda że te szczeble nie mają obecnie swoich przedstawicieli w WKDS.

– Dobry krok to jest na pewno konwent starostów – to co było u nas półtora roku temu. To jest bardzo dobry ruch, to włączyło też szczebel powiatowy. Ja jestem też zwolennikiem włączenia środowiska naukowego w prace WKDS, a nie np. prezydenta miasta, bo wtedy zaczęłaby się dyskusja – może inni prezydenci też itp. Natomiast środowisko naukowe..., niekoniecznie od razu jako członkowie. Może na początek współpraca w instytucjach, które już działają. Okazuje się, że im szersze jest grono uczestników, tym komisja lepiej działa. Są bardziej udane te posiedzenia. Bo tak jak mówiłem, często skład personalny już części plenarnej jest dosyć ubogi. To są ludzie, którzy często nie mają nic do powiedzenia, nic nie wnoszą do tych obrad. I jest też coś takiego w wielu organizacjach, że patrz się na osobę, która jest liderem tej organizacji. Czyli jest tutaj taka hierarchia. W Solidarności tego nie ma, ale już np. w OPZZ czy w niektórych organizacjach pracodawców patrzy się na lidera. Więc te osoby są, natomiast niewiele wnoszą, przez rozszerzanie grona komisji dochodzą nowe środowiska, nowe opinie, sugestie. Wtedy jest dużo ciekawiej, dużo bardziej twórczo.

## 5. Ocena realizacji celów WKDS

Ponad połowa badanych sekretarzy uważa, że ich WKDS dobrze realizuje cele przed nimi postawione:

– Moim zdaniem ten stopień realizacji zadań i celów przez naszą WKDS wypada pozytywnie, to się sprawdzało zwłaszcza w początkach działalności komisji. W tym okresie było bardzo dużo konfliktów społecznych. I wtedy WKDS pełniła taką funkcję bezpiecznika, że partnerzy społeczni przychodzili na komisję, mogli się wygadać, przedstawić swoje racje, które były konfrontowane z decydentami z ministerstw czy innych instytucji i zawsze po tych posiedzeniach zapadały jakieś ustalenia. I one były na tyle zadowalające, że na pewien czas zapewniały pokój społeczny w danym zakładzie czy w danym środowisku.

– Weźmy chociażby to dzisiejsze posiedzenie, komisja znakomicie spełnia swoją rolę. W każdym razie nie można powiedzieć, że obecne cele i zadania sprawiają,

*że komisja nie działa właściwie. Moim zdaniem, także dzięki takim a nie innym zakreśleniu celów i zadań komisja dobrze spełnia swoją rolę.*

*– Oceniam, że te cele i zadania, które postawiono przed WKDS, są właściwie realizowane; na pewno pewnym utrudnieniem jest brak takiego jasnego określenia, czym te WKDS-y miały być. Natomiast ułatwieniem jest to, że jest taki klimat współpracy pomiędzy stronami i poszczególnymi członkami komisji; nie ma rywalizacji. To jest moim zdaniem podstawowy warunek – jeśli nie ma współpracy, to nie może być mowy o jakiegokolwiek realizacji celów.*

*– W ostatnim czasie nie ma już takich napięć społecznych, jakie jeszcze były w latach 90. I moim zdaniem jest to właśnie wielka zasługa działania komisji na poziomie regionalnym; te wszystkie sprawy, które kiedyś były konfliktogenne, teraz są już wcześniej rozwiązywane, bo są właśnie sygnalizowane w momencie, kiedy ten konflikt jest w początkowej fazie i jest jeszcze czas na jego zażegnanie.*

*– Ja myślę, że ten aspekt społeczny jest dosyć dobrze realizowany. Z tego zakresu można podać przykład podjęcia przez nas problematyki energetycznej w naszym województwie; jak to obecnie dzisiaj wygląda i jaka jest perspektywa zabezpieczenia bezpieczeństwa energetycznego; i w moim przekonaniu to jest właśnie to, czym powinna się zajmować WKDS, czyli to był taki temat spokoju społecznego w takim ujęciu wyprzedzającym.*

Część badanych sekretarzy nie jest zadowolona z realizacji celów przez WKDS. W swoich wypowiedziach wskazują na małą skuteczność działania komisji, na brak narzędzi do rozwiązywania konfliktów, zbyt małą obsadę personalną w biurach obsługi WKDS i brak wsparcia ze strony Komisji Trójstronnej:

*– Na pewno obiektywnie patrząc, to nie można powiedzieć, aby komisja odnosiła jakieś oszałamiające sukcesy, jeśli chodzi o rozwiązywanie konkretnych problemów w skali regionu. Widać niedosyt członków komisji, jeśli chodzi o skuteczność działania komisji, my tu omawiamy pewne sprawy i jak ma się pojawić pewna konkluzja, pewne rozwiązanie, to mamy bardzo ograniczone narzędzia; możemy sformułować opinię, stanowisko albo zaproponować misję dobrej woli. Dlatego w moim przekonaniu tak bardzo ważne jest dzisiejsze posiedzenie; wszyscy się przekonali, że na WKDS można rozwiązać konkretny konflikt i że praca komisji może przynosić wymierne owoce.*

– *Mnie się wydaje, że WKDS może być dobrą, przyszłościową instytucją, ale tak jak we wszystkich dziedzinach naszego życia – trzeba iść w kierunku jej profesjonalizacji.*

– *Co do realizacji dialogu na poziomie regionalnym, to na pewno jest na niewystarczającym poziomie. Jeślibyśmy chcieli poważnie traktować ten dialog społeczny, to jego obsługą nie powinny się zajmować tylko dwie osoby, a jak słyszę, w innych województwach jest jeszcze dużo gorzej.*

– *WKDS nie ma bezpośrednio przy realizacji swoich celów i zadań kanałów komunikacji, nie mówiąc już o wsparciu ze strony Komisji Trójstronnej; dlatego trudno tu mówić o realizacji, na przykład o realizacji celów społeczno-gospodarczych. Tak jak już mówiłam – mimo naszych starań nasze opinie czy stanowiska nie znajdują później odzwierciedlenia w pracy rządu.*

– *Moim zdaniem w zbyt małym stopniu WKDS jest wykorzystana do łagodzenia konfliktów pomiędzy pracownikami a pracodawcami; ze statystyk wynika, że w naszym województwie jest stosunkowo dużo sporów zbiorowych i strajków. Powstaje pytanie, ile z nich odbywa się bez takiej świadomości istnienia instytucji dialogu społecznego, a na ile one odbywają się bez takiej świadomości i wiedzy, a także na ile te spory są taką grą obydwu stron, by załatwić swoje interesy, a na ile są rzeczywistym konfliktem. Tu oczywiście nie mam na ten temat wiedzy.*

## **6. Ocena celów i zadań WKDS przez sekretarzy komisji**

Duża część badanych sekretarzy uważa, że cele i zadania wojewódzkich komisji dialogu społecznego zostały właściwie określone i nie należy ich rozszerzać:

– *Wydaje mi się, że obecnie te cele i zadania zostały właściwie określone; w miarę precyzyjnie – oczywiście na tyle, na ile dopuszczają to formuły związane z procedurami.*

– *Nie należy tu raczej nic już zmieniać. Czasami na naszych posiedzeniach są zgłaszane takie sprawy, które chyba wykraczają poza ten zakres celów i zadań, ale jakoś sobie z tym radzimy. Najczęściej bierze się to z takiej chęci zaprezentowania, promocji swojej organizacji. W takich sprawach najczęściej przenosi się te zagadnienia do zespołów roboczych.*

– Moim zdaniem nie należy niczego zmieniać, jeśli chodzi o cele i zadania WKDS; obecnie one są dosyć szeroko określone, tu przecież są cele dotyczące konfliktów, kwestii rozwojowych. I te zadania są bardzo szeroko sformułowane i praktycznie trudno sobie wyobrazić dziedziny, które nie mogłyby być objęte dialogiem.

– W moim przekonaniu te cele i zadania WKDS są generalnie dobrze określone; to chyba nie wymaga jakichś zmian. Natomiast trzeba by się było zastanowić, czym ta komisja ma być: czy ona ma być takim forum do rozmów na temat sytuacji społeczno-gospodarczej w danym województwie albo takim ciałem, które będzie rozwiązywać konflikty lub też im zapobiegać. Problemem jest to, że wnioski, które są efektem pracy komisji, nie znajdują przełożenia w pracach instytucji centralnych.

– Szczerze mówiąc, ja bym nie wprowadzał nowych rewolucyjnych elementów. Wydaje mi się, że to, do czego WKDS została stworzona, jest dosyć dobrze zawarte w obecnych przepisach. Na obecną chwilę ja nie widzę takiej konieczności dodawania czy też rezygnowania z jakichś celów czy zadań. Bardzo dobrze, że one są na tyle elastyczne, że można je zastosować do różnych sytuacji, do różnych problemów.

– Ja nie widzę potrzeby rozszerzania zadań WKDS-ów i to wcale nie dlatego, że to wiązałoby się zapewne ze zwiększeniem zadań dla mnie, bo dialog społeczny bardzo mnie ciekawi i chciałabym, aby się dynamicznie rozwijał, ale moim zdaniem członkowie WKDS nie byłiby gotowi do wykonywania kolejnych zadań. Ja stykam się z opiniami członków WKDS, że oni nie mają na nic czasu, że muszą rezygnować ze swojego czasu prywatnego i zawodowego, aby realizować obecne zadania w WKDS. (Kobieta, inspektor, kierownik biura WKDS)

Inni badani sekretarze zaproponowali wprowadzenie następujących zmian jeśli chodzi o zwiększenie celów i zadań WKDS:

- Możliwość konkretnego działania WKDS w sytuacjach konfliktogennych w firmach prywatnych:

– Podam przykład, gdzie wojewoda nie ma możliwości bezpośredniego wpływu na rozwiązanie jakiejś sprawy w firmach prywatnych, gdzie tak naprawdę jedynym decydentem jest właściciel tej firmy. [...] Mieliliśmy do czynienia właśnie z taką firmą, gdzie właściciel rezydował w Danii; w naszym województwie był oddział firmy, związki zawodowe w tym oddziale próbowały doprowadzić do rozmów – po kilku nieudanych próbach zwrócili się o pomoc do naszej komisji;

*ten temat dwa razy był przedmiotem komisji, zorganizowaliśmy misję dobrej woli, ale zaproszony polski dyrektor oddziału nie stawiał się na posiedzeniu prezydium, a właściciel firmy podjął decyzję o rozwiązaniu oddziału firmy. Także w tego typu sprawach, w prywatnych firmach wojewoda czy też komisja powinna mieć jakieś możliwości oddziaływania; obecnie nie ma właściwie żadnych narzędzi.*

- *Możliwość zajmowania się przez WKDS innymi sprawami aniżeli tylko te, które wynikają z relacji pomiędzy pracodawcami a pracownikami<sup>1</sup>:*

*– Zaobserwowałam, że członkowie komisji zadania WKDS redukują głównie do rozwiązywania konfliktów między pracodawcami a pracownikami. Moim zdaniem te nieostre zapisy powodują takie niebezpieczeństwo, że komisja może nie będzie się zajmować trudnymi tematami; już teraz widzę, że jak komuś nie odpowiada jakiś temat, to próbuje argumentować, że nie powinniśmy się zajmować tym tematem, bo go nie ma w ustawie. Czyli tak jak już mówiłam, koniecznie należy doprecyzować, co rozumiemy pod pojęciem drażliwych kwestii społeczno-gospodarczych.*

- *Doprecyzowanie i uaktualnienie przez ustawodawcę zagadnień społeczno-gospodarczych:*

*– Jeśliby ustawodawca doprecyzował te zagadnienia ujęte szeroko jako kwestie społeczno-gospodarcze, to moim zdaniem nie należałoby tu niczego dodawać. Właśnie tak szerokie ujęcie tego pojęcia stanowi pewną barierę w większej aktywności. Można pokusić się o stwierdzenie, że tak naprawdę sukces danej WKDS zależy od aktywności i zaangażowania samych członków i obsługi oraz podejścia do dialogu wojewody. O, właśnie to jest bardzo istotne! Podejście wojewody do dialogu społecznego. Kluczowe jest to, na ile wojewoda angażuje się w dialog społeczny.*

*– Cele i zadania WKDS w ustawie są zakreślone bardzo nieprecyzyjnie; czasami niektóre przepisy paraliżują czy uniemożliwiają nam sprawne działanie; one może były dobre dla czasu, w którym były tworzone, czyli w 2001 r. Natomiast w moim przekonaniu na obecnym etapie rozwoju dialogu zmiany legislacyjne*

---

<sup>1</sup> Wypowiedź ta stanowi dobry przykład sytuacji, w której nadmierne lub niemal wyłączone, jak to ma miejsce w wielu komisjach, skupienie się na rozwiązywaniu bieżących konfliktów prowadzi do swoistej amnezji, a w efekcie do niedostrzegania tego, co w przepisach jest określone.

*dotyczące WKDS są po prostu niezbędne. Należy te przepisy dostosować do obecnej praktyki funkcjonowania komisji dialogu.*

- Połączenie WKDS-ów i wojewódzkich rad zatrudnienia:

*– Moim zdaniem natomiast należałoby chyba dążyć do skoncentrowania instytucji dialogu społecznego – na przykład wojewódzka rada zatrudnienia; warto się zastanowić czy WKDS-y nie powinny wchłonąć wojewódzkich rad zatrudnienia.*

- Zacieśnienie współpracy WKDS z samorządami lokalnymi:

*– WKDS powinna zacieśnić współpracę z samorządami lokalnymi; na przykład w kwestiach związanych z rozwojem regionu, wykorzystywaniem środków unijnych, aktualizacji strategii rozwojowych województwa. I myślę, że tu WKDS powinien być poważnym partnerem, którego opinie powinny być bardzo poważnie brane pod uwagę.*

- Profesjonalne rozwiązywanie konfliktów poprzez utworzenie w poszczególnych regionach zespołów mediatorów:

*– Myślę, że jednym z przedmiotów działania WKDS powinno być profesjonalne rozwiązywanie konfliktów poprzez utworzenie w poszczególnych regionach ekip mediatorów oraz profesjonalne monitorowanie sytuacji konfliktowych. Wydaje się, że można byłoby na ten cel uzyskać pieniądze z funduszy europejskich. Niektórzy utożsamiają dialog społeczny z rozwiązywaniem konfliktów; moim zdaniem dialog ma jednak szerszy kontekst i wiąże się też z zapobieganiem konfliktom, czyli pewnego rodzaju profilaktyką. I chyba to właśnie jest najważniejsze i moim zdaniem na to trzeba w rozwoju dialogu przede wszystkim postawić.*

- Obowiązek przesyłania, w ramach konsultacji społecznych, ważnych dokumentów rządowych do WKDS:

*– Ja sugerowałam swego czasu członkom komisji, aby napisać pismo do premiera z propozycją, aby wszystkie dokumenty, które są przedstawiane do konsultacji społecznych, trafiały właśnie do WKDS-ów; tu nawet nie chodzi o wielką skalę, ale przecież wiele tych ustaw na każdym kroku dotyka lokalnych problemów.*



## 7. Obowiązek odpisywania na pisma WKDS

Zdecydowana większość badanych sekretarzy opowiedziała się za wprowadzeniem obowiązku odpisywania przez instytucje publiczne na stanowiska i opinie formułowane przez WKDS:

– *Powinien być obowiązek reakcji pisemnej odpowiedzi instytucji publicznych, do których adresowane są stanowiska i opinie formułowane przez WKDS. Zresztą dla mnie jako urzędnika jest to naturalne, jeżeli ktoś się do kogoś zwraca, to musi otrzymać odpowiedź. Natomiast praktyka pokazuje, że tak nie jest; czyli jak nie działa obyczaj, no to konieczny jest tu stosowny zapis w rozporządzeniu. I w takiej sytuacji jestem za takim rozwiązaniem – to na pewno byłoby ułatwieniem dla działania WKDS.*

– *Jest to jak najbardziej słuszny pomysł i to w pracy WKDS-ów bardzo by się przydało. My na nasze plenarne posiedzenia staraliśmy się zapraszać ministrów; oni przyjeżdżali, efektem tych spotkań była jakaś opinia WKDS, która trafiała do określonego ministerstwa czy instytucji i później zapadała głucha cisza, i to właśnie jest takie trochę niepoważne i takie frustrujące dla członków komisji.*

– *Jeżeli można byłoby wprowadzić konieczność pisemnej reakcji strony, do której WKDS adresuje swoje uchwały czy wnioski w postaci odpowiedzi, to mogłoby to zwiększyć skuteczność naszego działania. Także ten element byłby bardzo pomocnym narzędziem w skuteczniejszym wypełnianiu roli przez WKDS. Obecnie jest taka sytuacja, że komisja wypracowuje jakąś opinie, wysyła do adresata i nie ma stamtąd żadnej odpowiedzi, ponieważ nie ma żadnego przymusu czy żadnego obligo do sformułowania odpowiedzi. A przecież WKDS jest na tyle poważnym gremium w skali regionu, że adresaci, do których wysyłamy nasze opinie, powinni na nie niezwłocznie reagować.*

– *Zdecydowanie tak, i to nawet nie chodzi o to, żeby koniecznie wprowadzać w życie wnioski, które formułuje jakaś komisja, tylko tak naprawdę chodzi o to, aby członkowie WKDS mieli takie poczucie, że ktoś się z nimi liczy, że ktoś ich pracę traktuje poważnie.*

– *Myślę, że warto byłoby wprowadzić taki ustawowy obowiązek odpowiedzi danego organu czy instytucji na dane stanowisko czy opinię WKDS w określonym terminie – na przykład 30 dni – tak jak to jest w przypadku posłów czy*

*senatorów. Oczywiście każdy urzędnik zatrudniony w administracji wie, że zgodnie z kpa odpowiedzi należy udzielić w określonym terminie, ale oni także wiedzą, że WKDS-y są specyficznymi instytucjami, że nie mamy realnych mocy sprawczych, nie mamy narzędzi egzekwowania swoich działań i nie kwapią się do udzielania takich odpowiedzi.*

*– Oczywiście to by się bardzo przydało; natomiast ja uważam, że jeżeli gdziekolwiek jest wysyłane pismo wypracowane przez WKDS i podpisane przez wojewodę, który jest jej przewodniczącym, to nadaje mu status konieczności odpowiedzi w trybie kodeksu postępowania administracyjnego.*

Tylko kilku badanych sekretarzy miało wątpliwości, co do wprowadzania obowiązku pisemnej odpowiedzi ze strony instytucji publicznych na pisma i opinie WKDS:

*– Chyba nie jest to jakoś specjalnie potrzebne; moim zdaniem niewiele to zmieni. Z naszej praktyki wynika, że instytucje, do których adresujemy nasze stanowiska i opinie udzielają nam odpowiedzi. Na ogół są udzielane odpowiedzi, jeśli jakaś opinia czy wniosek jest kierowany do konkretnej instytucji! I jeżeli dana sprawa znajduje się w kompetencji danej instytucji. Natomiast jeżeli nasze stanowisko jest na dużym stopniu uogólnienia – na przykład – wsparcie działalności przedsiębiorców, to oczywiście mało kto odpowiada. Zresztą WKDS nie może narzucać działań innym organom, my możemy apelować, że warto zwrócić uwagę na jakieś rozwiązanie.*

*– Wprowadzenie tego obowiązku udzielania odpowiedzi to byłby taki administracyjny przepis, ale czy to by nam coś pożytecznego dało? Osobiście wątpię; jeżeli jakaś instytucja nie chciałaby pozytywnie załatwić naszej sprawy w zawartej opinii, to wystosowałaby grzeczne pismo, ale sprawa nadal byłaby nierozwiązana, choćbyśmy na głowie stawali. I z tym trzeba się po prostu pogodzić.*

## **8. Uprawnienia WKDS**

Większość badanych sekretarzy opowiedziała się za zwiększeniem uprawnień WKDS-ów. Nie potrafili jednak powiedzieć, na czym konkretnie miałyby polegać zwiększenie uprawnień WKDS:

– *Jeśli chodzi o ten aspekt rozwiązywania konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami, to nie jest to stan optymalny, po prostu WKDS nie ma w tym obszarze większych uprawnień. Nie ma jasnych dyspozycji prawnych, kto, na jakim szczeblu może podejmować konkretne decyzje. Trzeba byłoby najpierw rzetelnie odpowiedzieć na pytanie, jaka powinna być rola związków zawodowych w Polsce i jaka powinna być ich struktura i jak one powinny być zorganizowane.*

Jeden z badanych zaproponował między innymi, aby WKDS przejęły zadania wojewódzkich rad zatrudnienia jeśli chodzi o monitorowanie rynku pracy:

– *I tak jak wcześniej mówiłam, w celu uzyskania większej efektywności działania komisji ona powinna przejąć zadania dialogowe, które są teraz rozproszone w różnych innych instytucjach na poziomie lokalnym. Moim zdaniem ten dialog regionalny powinien się przede wszystkim odbywać na poziomie WKDS. Na przykład kwestie związane z lokalnym rynkiem pracy obecnie się powielają – są omawiane zarówno na WKDS, jak i na wojewódzkiej radzie zatrudnienia. Moim zdaniem te kwestie powinny stać w centrum uwagi komisji dialogu: stałe monitorowanie rynku pracy, analiza problemów społecznych związanych z rynkiem pracy – tymi sprawami komisja dialogu powinna się stale zajmować.*

Przy tej okazji pojawiły się głosy dotyczące usprawnienia pracy WKDS, między innymi poprzez zwiększenie roli sekretarza komisji:

– *Po pierwsze, należy uściślić funkcję i zadania sekretarza komisji; obecnie na ten temat jest tylko wzmianka, że sekretarz może być powoływany i to już jest koniec. Nie ma nic na temat funkcji, na temat zadań, za co tak sekretarz odpowiada. Jak już mówiłam, jako sekretarze bierzemy udział w szkoleniach, na których uczymy się prowadzenia czy też moderacji obrad, prowadzenia mediacji, ale w praktyce nie ma to właściwie żadnego zastosowania, bo przecież przewodniczy i moderuje wojewoda. Jako sekretarz na tych posiedzeniach ja się praktycznie nie udzielam, czasami jak się pojawiają jakieś kwestie sporne, to mam okazję zabrać głos, i to jest właściwie wszystko.*

Podobnie jak w przypadku członków WKDS badani sekretarze byli bardzo podzieleni w kwestii przyznania uprawnień arbitrażowych dla WKDS. Zwolennicy nadania takich uprawnień argumentowali, że to przyczyni się do zwiększenia skuteczności WKDS w rozwiązywaniu konfliktów:

– *Wydaje mi się, że to byłoby zasadne rozwiązanie. Oczywiście jest odrębną sprawą, jak obecnie funkcjonuje ten arbitraż w życiu społecznym czy też gospo-*

*darczym. Jeśliby takie uprawnienie wprowadzono, to niezbędne byłoby przeszkolenie w tym zakresie członków WKDS, tak aby ten arbitraż był prowadzony na profesjonalnym poziomie; ale moim zdaniem byłoby to dobre rozwiązanie.*

*– Moim zdaniem byłoby to dobre narzędzie w ręku komisji. Jeżeli mamy do czynienia z konfliktem, gdzie strony nie potrafią się same porozumieć, to zwracają się do WKDS, która wyznacza swojego przedstawiciela i która w zależności od sytuacji podejmuje się mediacji albo arbitrażu. Obecnie tak naprawdę to my możemy prosić, apelować do stron, aby one powołały mediatora, ewentualnie kiedy strony nie mogą uzgodnić mediatora, to możemy wystąpić o mediatora do Ministerstwa Pracy.*

*– Arbitraż w wielu przypadkach mógłby zdawać egzamin w skuteczniejszym rozwiązywaniu problemów społecznych przez komisję. Oczywiście trzeba byłoby najpierw wykonać dużą pracę, aby przygotować członków komisji pod kątem merytorycznego prowadzenia arbitrażu. Wprowadzenie tej możliwości trzeba byłoby poprzedzić gruntownymi szkoleniami dla członków komisji; najlepiej zakończone odpowiednimi certyfikatami – bo tu już nie byłoby żartów, ponieważ członkowie komisji braliby udział w rozstrzygnięciu konkretnych spraw.*

*– Uważam, że arbitraż byłby dobrym narzędziem; bo jednak decyzje arbitrażowe zainteresowane strony musiałyby respektować. Ale jednak członkowie komisji powinni uczestniczyć wcześniej w bardzo gruntownych szkoleniach, kursach, bo taki arbitraż jest już bardzo poważnym przedsięwzięciem, arbiter ma trochę podobne uprawnienia jak sędzia.*

Zdaniem przeciwników ewentualnego przyznania WKDS uprawnień arbitrażowych będzie się to kłóciło z samą ideą dialogu; czyli przede wszystkim mediacje i negocjacje, a nie podejmowanie decyzji. Ponadto pojawiły się głosy, że członkowie WKDS nie poradziłiby sobie z tym zadaniem, ponieważ wymaga ono czasu i profesjonalnego przygotowania:

*– Natomiast chyba błędem byłoby nadanie WKDS uprawnień arbitrażowych. Moim zdaniem to się wzajemnie kłóci – musimy się zdecydować: albo dialog, albo arbitraż, bo to są zupełnie dwa różne instrumenty. Ja uważam, że dialog jest instrumentem, pewnego rodzaju uniwersalną metodą organizacji życia społecznego. Czyli że jak ktoś jest arbitrem, to nie może być jednocześnie mediatorem.*

*– To chyba nie byłoby dobre rozwiązanie – chociaż, jak przypuszczam, mogłoby się niektórym członkom komisji bardzo podobać; no bo to byłoby już bardzo kon-*

*kretnie uprawnienie, ale moim zdaniem byłaby to zbyt duża odpowiedzialność. Aby dobrze wypełniać to zadanie, to trzeba byłoby poświęcić mu dużo czasu.*

*– Nie jestem jakimś gorącym zwolennikiem, aby takie uprawnienia arbitrażowe nadać WKDS, bo to by się wiązało z tym, aby tę instytucję bardziej sformalizować. Mam wątpliwości, czy ta instytucja dialogu nie przerodziłaby się w instytucję stojącą na straży prawa; bo przecież ten arbitraż powinien być prowadzony nie na zasadzie dowolności, ale na gruncie przepisów prawnych, i obawiam się, że to mogłoby nie być zgodne z prowadzeniem dialogu. Trzeba zapewne byłoby zatrudnić całą masę ekspertów, prawników.*

*– Komisja straciłaby coś tak cennego, czym dysponuje obecnie, że na jej forum dochodzi do wymiany poglądów, natomiast nie podejmuje się określonych decyzji, które powodują bardzo poważne konsekwencje. Skład komisji zmienia się; nie ma stałej kadencji członków i zapoznanie nowych członków komisji z uprawnieniami arbitrażowymi kosztowałoby bardzo dużo wysiłku.*

*– Jeśli chodzi o uprawnienia arbitrażowe dla WKDS, to moim zdaniem są one chyba niepotrzebne. Jest obecnie kilka instytucji, które dobrze wypełniają swoją rolę w tym zakresie.*

## **9. Okoliczności ułatwiające dialog regionalny**

Zdaniem badanych sekretarzy dialog regionalny ułatwiają takie okoliczności jak:

- Zaangażowanie i doświadczenie zawodowe uczestników dialogu:

*– Ułatwia to, że osoby, które są członkami WKDS i są zaangażowane w prowadzenie tego dialogu, mają bardzo duże doświadczenie w pracy w swoich korporacjach, jak też doświadczenie zawodowe, i spotykają się przy okazji innego typu działań, na przykład przy rozszerzaniu strefy ekonomicznej. Jest bardzo dobra znajomość tych osób, które funkcjonują w tej przestrzeni społeczno-gospodarczej naszego województwa. I moim zdaniem jest to plus; to ułatwia prowadzenie dialogu na szczeblu regionalnym.*

*– Na pewno ułatwia podejście wojewody, jako przewodniczącego, do dialogu społecznego. Obecny wojewoda jest moim czwartym przewodniczącym i muszę*

*powiedzieć, że mam szczęście, bo wszyscy poprzedni wojewodowie byli pozytywnie nastawieni do instytucji dialogu i wykazywali zrozumienie dla tej instytucji.*

*– Ułatwia taka wola współpracy stron i poszczególnych członków komisji oraz rozumienie wartości dialogu społecznego przez przewodniczących komisji.*

*– Na pewno ułatwia też duże zaangażowanie poszczególnych stron, które w tym dialogu na posiedzeniach komisji uczestniczą. Ja nie zauważyłam, żeby poszczególni członkowie pozorowali pracę w komisji.*

- Brak dużych zakładów pracy:

*– W naszym województwie mamy do czynienia z rozproszonymi zakładami pracy i ja bym postawił taką tezę, że w takiej sytuacji prowadzenie tego dialogu jest łatwiejsze. Ja w każdym razie tak to widzę.*

- Bliski dostęp do instytucji centralnych:

*– W przypadku naszej WKDS na pewno ułatwieniem jest bliski dostęp do instytucji centralnych. Czyli na przykład omawiając temat Solidarność Pokoleń 50+, możemy szybko zaprosić Pana ministra Boniego. Można powiedzieć, że w wielu tematach nasza WKDS ma informacje z pierwszej ręki. Wiem, że inne WKDS-y nierzadko mają problem, aby zaprosić decyzyjne osoby, które by wysłuchały wniosków i opinii.*

## **10. Okoliczności utrudniające dialog regionalny**

Według badanych sekretarzy trudności w prowadzeniu dialogu regionalnego powodują głównie:

- Treści obowiązującej ustawy o TK i WKDS z 2001 roku:

*– Na pewno utrudnia ustawa – nie ma tam definicji nowoczesnego pojęcia dialogu społecznego, niejednoznacznie zakreśla cele i zadania WKDS i nie wskazuje na szersze możliwości wykorzystania dialogu.*

- Specyfika danego regionu, brak możliwości zastosowania sprawdzonych rozwiązań z innych regionów:

*– Nasz dialog jest uwarunkowany specyfiką naszego regionu. Na przykład jedno z naszych ostatnich posiedzeń dotyczyło problemu tzw. mrówek na granicy. Tak*

*że to jest ta specyfika przygraniczna naszego regionu i na pewno to oddziałuje na naszą komisję. Czyli samo położenie województwa ma wpływ na działania komisji. I to utrudnia! Wiadomo, że my musimy rozwiązywać problemy, które są specyficzne tylko dla naszego regionu, i musimy je rozwiązywać, mając do dyspozycji tylko własne, wypracowane oddolnie narzędzia.*

- Brak aktywności niektórych członków komisji:

*– Jeśli chodzi o utrudnienia, to ja bym wskazała na brak weryfikacji aktywności członków komisji. Niestety zdarza się, że na posiedzeniach brakuje kilku osób, i tak się składa, że to są zazwyczaj te same osoby, natomiast jak już one przyjdą, to nie wykazują większej aktywności. Czyli one nie wykazują dużego zaangażowania w pracę komisji.*

*– Jest kilka osób, które rzadko się pojawiają na komisji. Rozumiem, że te osoby są bardzo zajęte, ale gdyby się pojawiła możliwość refundowania kosztów dojazdu na posiedzenia, to może to by ich jakoś zachęciło do zaktywizowania się.*

- Brak środków finansowych:

*– W naszym województwie prowadzenie dialogu jest utrudnione przez brak wystarczającej ilości środków finansowych; na pewno w porównaniu z większością innych województw pieniędzy jest zdecydowanie mniej, i to na pewno jest poważna bariera.*

- Rozwiązania organizacyjne, zwłaszcza zaś to, że biuro WKDS nie stanowi odrębnej komórki:

*– Mnie bardzo utrudnia lepszą obsługę komisji to, że w strukturze organizacyjnej urzędu nie stanowią odrębnej komórki; obowiązują nas reguły postępowania jak w całym urzędzie, a przecież komisja funkcjonuje na zupełnie innych zasadach niż cały urząd. Krótko mówiąc, nie mamy pełnej samodzielności; ponadto jesteśmy w gabinecie wojewody – tak że jest to trochę polityczne ułożenie. Ponadto komisja nie ma zapewnionych żadnych środków finansowych, i to też utrudnia jej funkcjonowanie. Jest wiele takich sytuacji, gdzie bardzo wiele osób byśmy zaprosili na posiedzenie komisji, poprosili je o sporządzenie ekspertyz, ale nie ma na to środków finansowych.*

## 11. Usytuowanie organizacyjne WKDS

Zdecydowana większość badanych sekretarzy opowiedziała się za dalszym przyporządkowaniem WKDS do urzędów wojewódzkich. Ich zdaniem takie rozwiązanie znakomicie się sprawdza i nie ma potrzeby jakichkolwiek zmian w tej kwestii:

– *Przyporządkowanie WKDS do urzędu wojewódzkiego sprawdza się i jestem zdecydowanie przeciwko jakimkolwiek zmianom w tym zakresie; a już za całkowite nieporozumienie uważam te propozycje, aby WKDS-y funkcjonowały przy urzędzie marszałkowskim. I jeżeli my traktujemy dialog jako taki element obiektywny, bezstronny, to obecne rozwiązanie jest najbardziej korzystne, ponieważ samorząd jest stroną przy bardzo wielu działaniach.*

– *Moim zdaniem WKDS powinny być jednak przyporządkowane do urzędów wojewódzkich; to się sprawdza. Jeżeli spojrzymy na ten temat obiektywnie, to trzeba powiedzieć, że obecnie marszałek ma już i tak dużą realną władzę w województwie. Mam takie podejrzenie, że usytuowanie komisji przy urzędzie marszałkowskim nie sprawdziłoby się. Wojewoda ma raczej władzę kontrolną, wydaje się bardziej obiektywny; po prostu nie jest uwikłany w lokalne rozgrywki. Jest chyba też tak, że członkowie komisji są zadowoleni, że WKDS jest przy wojewodzie, nadaje to jej chyba większą rangę. Moim zdaniem nie należy nic w tej sprawie zmieniać.*

– *Przyporządkowanie WKDS do urzędu wojewódzkiego sprawdza się i nie trzeba tu dokonywać zmian. Wojewoda z racji swojego usytuowania ma lepszy kontakt aniżeli marszałek z władzami centralnymi – a jak słyszę od członków komisji, jest to dla nich cenne. O ile nasza WKDS generalnie działa dosyć aktywnie, o tyle ta aktywność przedstawicieli strony samorządowej jest na stosunkowo niskim poziomie. To nie wynika moim zdaniem ze złych ich chęci, ale z dużej liczby zadań.*

– *Obecne usytuowanie komisji przy administracji rządowej sprawdza się i jest korzystniejszym rozwiązaniem niż przyporządkowanie WKDS do urzędu marszałkowskiego. Urząd wojewódzki zapewnia WKDS jednak większą stabilność działania. Tu jest większa możliwość, bardziej bezpośrednia, jeżeli chodzi o wpływ WKDS na zmiany w przepisach prawa.*



– *Moim zdaniem obecne przyporządkowanie WKDS przy urzędzie wojewódzkim się sprawdza i jestem przeciwny przenoszeniu komisji na przykład do urzędu marszałkowskiego. Jestem zdecydowanie przeciwny! Trzeba obiektywnie przyznać, że urząd wojewódzki jest taką instytucją, do której różne strony chętniej się odwołują. Wojewoda to jest jednak przedstawiciel rządu, przedstawiciel państwa, do którego można się odwołać. To jest jednak pewnego rodzaju naturalny autorytet, do którego ludzie chcą się zwracać.*

– *W moim przekonaniu WKDS powinna tak jak obecnie funkcjonować przy urzędzie wojewódzkim. To się sprawdza; ponadto przemawia za tym ranga wojewody; to jednak jest bardzo mocno zakorzenione w świadomości ludzi, generalnie wojewoda cieszy się większym prestiżem aniżeli marszałek. Do tego dochodzi lepszy, bardziej bezpośredni kontakt z ministerstwami.*

– *Moim zdaniem to strukturalne przyporządkowanie WKDS do urzędu wojewódzkiego się sprawdza i ja bym niczego tu nie zmieniał, mimo że także znam głosy, aby komisja funkcjonowała przy urzędzie marszałkowskim. Co tu dużo mówić, WKDS-y są przedłużeniem Komisji Trójstronnej, która też funkcjonuje w rządowej strukturze, a marszałek to jest już samorząd. Ostatnio urząd marszałkowski przejmuje sporo kompetencji, które wcześniej były w gestii administracji rządowej; niemniej wojewoda to jest przedstawiciel rządu w terenie, łatwiej jest mu jednak dotrzeć do tych czynników decyzyjnych, właśnie tych adresatów naszych opinii. Wydaje mi się, że to urząd wojewódzki jest bardziej takim naturalnym miejscem do funkcjonowania WKDS.*

## **12. Wyodrębnienie środków finansowych dla WKDS**

Zdecydowana większość badanych sekretarzy opowiedziała się za wyodrębnieniem środków finansowych na potrzeby WKDS. Zdaniem badanych przyczyniłoby się to do zwiększenia niezależności komisji, prowadzenia mediacji, organizowania szkoleń dla członków komisji, zlecenia ekspertyz, wypłacania delegacji dla członków komisji oraz prowadzenia niezależnego od innych komórek urzędu, podległego tylko wojewodzie biura WKDS w sposób bardziej profesjonalny:

– Gdyby nam przyznano odrębny budżet – to byłoby to bardzo dobre rozwiązanie; nawet gdyby to były niewielkie środki, ponieważ dałoby takie poczucie niezależności komisji i to miałyby takie pozytywne psychologiczne znaczenie. Ponadto środki z tego budżetu mogłyby być przeznaczane na szkolenia, na organizację spotkań, może na sporządzanie ekspertyz. Tak że ja jestem tu zdecydowanym zwolennikiem wyodrębnienia takiego budżetu; sądzę, że to nie byłby duży wydatek – tym bardziej że obecnie jest taki powszechny klimat oszczędzania.

– Zdecydowanie się zgadzam z tym poglądem, że WKDS-y powinny mieć wyodrębniony budżet. Tego nam bardzo brakuje w naszej codziennej pracy; tu nawet nie chodzi o organizowanie spotkań, bo zawsze można tu skorzystać z budżetu wojewody, ale przede wszystkim chodzi o takie sprawy jak na przykład szkolenia. Tu nie mamy żadnych możliwości. Jeżeli chodzi o prowadzenie mediacji to też brak budżetu nam to w dużym stopniu uniemożliwia.

– Zdecydowanie jest taka potrzeba wyodrębnienia środków budżetowych na funkcjonowanie WKDS; jeżeli byłyby środki finansowe, to o wiele łatwiej byłoby tę pracę komisji w sposób logiczny zorganizować. Mówiłam już chociażby o ekspertyzach. Moim zdaniem do obsługi komisji powinno być powołane samodzielne biuro; komisja coraz lepiej pracuje, rozrastają się różne zespoły i podzespoły w urzędzie. Ja sobie wyobrażam, że w tym biurze pracuje 4–5 osób i będą to osoby przygotowane merytorycznie do pomocy komisji: jedna z tych osób zna się na służbie zdrowia, druga na transporcie, trzecia na edukacji itd. W tej chwili to ja z koleżanką, która mi pomaga w obsłudze WKDS, musimy bardzo mocno się przygotowywać do tych posiedzeń, a przecież mamy jeszcze inne obowiązki tu w urzędzie.

– Zdecydowanie opowiadam się za wyodrębnieniem takiego budżetu dla WKDS. Z takiego budżetu można byłoby opłacać delegacje i szkolenia. Ponadto gdyby nadano pewne uprawnienia członkom WKDS – chociażby przy rozwiązywaniu sporów zbiorowych – to też warto byłoby przeznaczyć na to pewne środki.

– Z całą pewnością przydałoby się wyodrębnienie środków budżetowych przeznaczonych na WKDS, przede wszystkim na szkolenia członków komisji, jak też promocję dialogu na poziomie wojewódzkim. To jest właśnie poważny problem, że wiele osób nie wie, co to jest dialog społeczny, na czym on polega, co to jest WKDS, czym się zajmuje. Wiele organizacji na przykład związkowych nie zdaje sobie sprawy, że komisja ma uprawnienia wystąpienia do ministra pracy o wy-

znaczenie mediatora. Obecnie jest taka sytuacja, że wojewoda nie ma wydzielonego budżetu przeznaczanego na dialog społeczny i na WKDS.

– Zdecydowanie opowiadam się za tym, aby WKDS miały wyodrębnione środki budżetowe, ale będzie problem, jeżeli te środki miałyby pochodzić z budżetu wojewody, po prostu wojewodowie będą bojkotować ten pomysł. Wiadomo, kiedy powstanie niezależna komórka czy niezależny wydział to wtedy uszczuplane są środki całego urzędu, a wiadomo, że tych pieniędzy ciągle brakuje. Natomiast warto byłoby na ten cel pozyskać środki z ministerstwa, w końcu tych biur jest zaledwie szesnaście; ewentualnie można byłoby te koszty podzielić po połowie: połowa ministerstwo i połowa urząd wojewódzki. Natomiast gdyby w tym finansowaniu miał partycypować tylko wojewoda to te niezależne biura nigdy nie powstaną.

– Ja bym zmodernizował funkcjonowanie WKDS przy wojewodzie; powinno się utworzyć samodzielne biuro do obsługi WKDS, które powinno mieć oddzielny budżet. I taka struktura organizacyjna biur WKDS powinna być jednolita w całej Polsce. Moim zdaniem byłoby idealnie, aby można było wyodrębnić samodzielne biuro, którego pracownicy zajmowałyby się tylko i wyłącznie obsługą WKDS. Ja uważam, że w takim biurze powinny pracować co najmniej dwie osoby, bo tu jest naprawdę co robić, i to byłoby z korzyścią dla całej komisji. Te posiedzenia byłyby o wiele lepiej przygotowane pod względem organizacyjnym i merytorycznym.

Tylko jeden z badanych zasygnalizował swoje wątpliwości co do zasadności wyodrębnienia środków finansowych na potrzeby WKDS:

– Mam tu wątpliwości, czy wtedy WKDS nie za bardzo by się sformalizowała. Na pewno w takiej sytuacji trzeba byłoby wzmocnić biuro WKDS poprzez chociażby zwiększenie zatrudnienia; to pociągnęłoby za sobą określone koszty. Teraz, jeśli chodzi o dojazdy członków komisji, to urząd wojewódzki pokrywa koszt dojazdu na posiedzenie WKDS czy zespołu roboczego WKDS. Jeśli chodzi o szkolenia, to one są organizowane przez Ministerstwo Pracy i organizacje, które wchodzi w skład WKDS. Pamiętam, że jak zaproponowałem jakieś szkolenie dla członków WKDS, organizowane przez ministerstwo, to okazało się, że centrala związkowa już z tego szkolenia skorzystała i nie ma potrzeby dwa razy brać udziału w tych szkoleniach. Podsumowując, nie widzę takiej potrzeby, aby wydzielać środki na funkcjonowanie WKDS.

### **13. Zapoznavanie się z efektami działalności WKDS przez instytucje publiczne**

Zdecydowana większość badanych sekretarzy uważa, że z efektami działalności WKDS powinny zapoznawać się instytucje publiczne.

Ich zdaniem powinny to być przede wszystkim odpowiednie ministerstwa i Komisja Trójstronna a ponadto: Komendant Główny Policji, Komendant Straży Pożarnej, Państwowa Inspekcja Pracy, komórka w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ds. kontaktów z WKDS-ami, której powołanie postulowano, komisje sejmowe oraz – według właściwości miejscowej – sejmiki i urzędy marszałkowskie:

*– Moim zdaniem jest to wręcz konieczne, aby organy państwa zapoznawały się z efektami działania WKDS-ów; w pierwszym rzędzie powinny to być ministerstwa. I oczywiście te wszystkie nasze opinie rozsyłam do tych ministerstw, którym dana sprawa dotyczy. Być może na Komisji Trójstronnej – w tym zespole, który współpracuje z WKDS-ami, powinna być prowadzona merytoryczna ocena naszych prac, powinny być przez nich te nasze wnioski pilotowane w ministerstwach – na pewno byłoby to wskazane; obecnie nasze wnioski trafiają w próżnię.*

*– Myślę, że przede wszystkim adresatem naszych opinii czy uchwał powinna być Komisja Trójstronna. Moim zdaniem powinno się wypracować określoną ścieżkę i powinno się określić – może nie tyle sankcje, co powinno się precyzyjnie określić obowiązek udzielenia odpowiedzi. Tu mam na myśli przede wszystkim ministerstwa i instytucje centralne. Najważniejsze, aby TK interesowała się tym, co się dzieje w poszczególnych WKDS-ach.*

*– Mimo że nasza komisja uchwalila dużo opinii i one trafiały do różnych ministerstw – to nie było żadnego odzewu. Podam taki przykład: w lutym ubiegłego roku zespół ds. problemów społecznych, któremu przewodniczę, przygotował stanowisko na posiedzenie plenarne komisji – to dotyczyło zatrudniania cudzoziemców – to jest w naszym regionie bardzo poważny problem, zwłaszcza zatrudnianie Chińczyków. Na posiedzenie WKDS zaprosiliśmy panią wiceminister z Ministerstwa Pracy. W tym czasie rząd pracował nad zmianą ustawy i pani minister mi powiedziała: pani dyrektor, macie tylko dzisiaj czas na*

*przedłożenie swoich propozycji. Czyli nawet jak my mamy jakieś możliwości dokonania jakichś zmian, to się dzieje w ostatnim momencie.*

*– To są głównie ministerstwa. Ponadto na przykład w sprawie policji – Komendant Główny Policji, a także Komendant Straży Pożarnej, Państwowa Inspekcja Pracy.*

*– Moim zdaniem powinna być w jednym z ministerstw komórka, a najlepiej w Kancelarii Premiera, która by zbierała wnioski i przedstawiała odpowiednim instytucjom; przede wszystkim na Komisji Trójstronnej. I wtedy dana instytucja nie zajmowałaby się każdym wnioskiem z każdej komisji, bo zapewne część tych wniosków byłaby wspólna dla kilku komisji. Ale ta komórka w kancelarii premiera powinna informować biura WKDS czy przewodniczącego WKDS, gdzie dany wniosek został wysłany, kto się tym zajmuje, jakie są efekty albo dlaczego jakiemuś wnioskowi nie został nadany bieg. I wtedy WKDS-y miałyby taki bezpośredni bodziec do pracy, członkowie mieliby większą satysfakcję z wykonywanej – w końcu społecznie – pracy. Z drugiej strony rząd miałby pełny obraz tego dialogu na poziomie wojewódzkim. Obecnie nikt nie selekcjonuje tego, które wnioski są ważne, a które są mało ważne; nikt się tak naprawdę tymi wnioskami wysyłanymi przez WKDS-y nie zajmuje.*

*– Przypominam sobie taką inicjatywę, która dotyczyła wydłużenia okresu pracy cudzoziemców bez zezwolenia na zgłoszenie do urzędu pracy. I to sami pracodawcy zgłosili inicjatywę, aby ten okres wydłużyć powyżej trzech miesięcy i ministerstwo odpowiedziało nam pozytywnie, że ten okres zgłaszalności wydłuży do 6 miesięcy i nie będzie w tym zakresie utrudnień. Tak że jako WKDS mamy taką możliwość, pod warunkiem że nasze stanowisko będzie precyzyjne, o jaki konkretnie przepis nam chodzi, albo w jakim zakresie należy coś zmienić, i to jest możliwe do realizacji. Tak że adresatami tych precyzyjnych opinii powinny być przede wszystkim ministerstwa i odpowiednie komisje sejmowe.*

*– Jeżeli my, jako WKDS, uważaliśmy, że jakaś sprawa jest istotna, to wysyłaliśmy nasze wnioski nie tylko do Ministerstwa Pracy, ale także do Ministerstwa Finansów, do Ministerstwa Środowiska, do Ministerstwa Zdrowia, do Ministerstwa Edukacji, do Ministerstwa Gospodarki, a także do parlamentarzystów. Jeżeli WKDS podejmuje decyzję, że należy wysłać opinię do tego typu instytucji, to my to realizujemy w imieniu wojewody jako przewodniczącego komisji. Czyli ja tu bym nie stosował żadnych ograniczeń, ostateczne decyzje w tej sprawie powinny należeć do samej WKDS albo do prezydium WKDS.*

– Powinny zapoznawać się te ministerstwa, których dana sprawa poruszana przez WKDS dotyczy, być może Sejm, być może Państwowa Inspekcja Pracy. Ostatnio pan wojewoda wspominał o tym, że przy omawianiu pewnych spraw z zakresu pomocy społecznej na posiedzenie komisji chciałby zaprosić panią minister Pracy i Polityki Społecznej. Ja patrzę na to także i z tego punktu widzenia, że WKDS może być takim pasem transmisyjnym, który przekazuje istotne rzeczy, istotne informacje właśnie do centralnych organów władzy i które to informacje w konsekwencji mogą wpłynąć na zmiany legislacyjne.

– Dlaczego WKDS nie miałby opiniować spraw, którymi zajmuje się sejmik czy urząd marszałkowski? Przecież decyzje przez nich podejmowane dotyczą kierunków rozwoju naszego regionu, naszego województwa. Oczywiście my nie chcielibyśmy w tym aspekcie wyręczać radnych sejmiku czy też zarządu województwa, ale moglibyśmy wyrażać opinię w sprawach dotyczących całego województwa na styku spraw pomiędzy pracodawcami a pracownikami.

#### **14. Wykorzystanie rezultatów działania WKDS przez administrację rządową i samorządową**

Większość badanych sekretarzy jest przekonana, że zwłaszcza administracja rządowa na szczeblu województwa korzysta z rezultatów działania WKDS:

– Wojewoda wnosi pod obrady WKDS tematy, które jego zdaniem są na tyle istotne dla naszego regionu, że powinna się tym zająć komisja. I często dzięki takim debatom wypracowywane są wnioski, które wojewoda jako przewodniczący komisji przekazuje do właściwych organów. Tak że na pewno wojewoda wykorzystuje te rezultaty działania komisji; myślę, że można tu mówić o swego rodzaju pomocy merytorycznej. Zdarza się tak niejednokrotnie na posiedzeniach komisji, że strony zgłaszają naprawdę ciekawe, konstruktywne pomysły rozwiązania jakichś problemów, które są później wykorzystywane w konkretnych decyzjach. I to na pewno jest bardzo duża wartość.

– Na pewno tak; korzysta urząd i korzysta wydział polityki społecznej, którym kieruję. Jeżeli sekretarz komisji jest otwarty na argumentacje, poglądy członków WKDS, a ja przynajmniej staram się taka być, to na pewno bardzo to mu się przydaje w codziennej pracy. Oczywiście urząd też korzysta na tym, to przecież są kontakty z przedstawicielami innych organizacji i instytucji. Poprzez uczestnictwo

w WKDS mamy chociażby możliwość bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami ministerstw, a to nam na przykład daje możliwość wcześniejszej interwencji.

– Natomiast administracja rządowa korzysta w tym sensie, że jest powszechne przekonanie członków komisji, że realizacja zgłoszonych tematów, problemów to jest głównie zadanie wojewody, a nie wszystkich partnerów społecznych. No i wojewoda z tego korzysta; zresztą podobnie było za poprzedniego wojewody.

– Administracja stara się korzystać z efektów prac WKDS, często jakiś temat pojawia się na WKDS i później wojewoda dany temat przejmuje i stara się realizować wnioski, które zaleciła komisja, oczywiście jeżeli te działania mieszczą się w jego kompetencjach. Tak było chociażby w przypadku konfliktu na granicy z tzw. mrówkami; powstanie tego konfliktu wiązało się z zaostrzeniem przepisów przygranicznych i wojewoda w wyniku ustaleń WKDS podjął rozmowy w ministerstwie, aby te przepisy na pewien czas złagodzić.

– Jeżeli chodzi o stronę rządową to moim zdaniem obecny wojewoda jest bardzo nastawiony na dialog. Tutaj bardzo dobrym przykładem może być program Solidarność Pokoleń 50+, gdzie po debacie wojewoda przekazał sugestię stron do wydziału polityki społecznej urzędu, aby powołać specjalnego pełnomocnika, który mógłby się zająć monitorowaniem tego programu na poziomie regionalnym.

– Administracja rządowa na szczeblu województwa, jak i administracja samorządowa korzysta z efektów działania komisji – chce korzystać. Często praca wojewódzkiej komisji bardzo mocno wspiera działania czy to administracji rządowej, czy też samorządowej

Kilkoro badanych sekretarzy przyznało, że z dorobku pracy WKDS nie korzysta administracja rządowa szczebla centralnego oraz administracja samorządowa:

– Może będę brutalna, ale szczerze powiem, że administracja samorządowa z całą pewnością nie korzysta z efektów pracy komisji. Na przykład wojewoda po wysłuchaniu głosów na komisji zaproponowała powołanie zespołu ds. rolnictwa i muszę powiedzieć, że marszałek na to się nie zgodził. Ostatecznie wojewoda postawiła na swoim i taki zespół ostatecznie powstał.

– Natomiast administracja centralna zbyt rzadko korzysta z doświadczeń WKDS i z całą pewnością osłabia to dialog. A wiadomo, że jeśli nie wykorzystuje się opinii jakiejś instytucji, to osłabia się jej prestiż.

## 15. Sukcesy WKDS-ów w ocenie ich sekretarzy

I w tym przypadku opinie sekretarzy były bliskie wielu wypowiedziom członków WKDS. Badani sekretarze wskazali na następujące sukcesy swojej WKDS:

- Sprawne funkcjonowanie WKDS, zaangażowanie członków komisji:

– *Myślę, że sukcesem naszego WKDS jest to, że ona autentycznie działa; członkowie są bardzo zaangażowani w pracę komisji; mamy naprawdę bardzo dobrą pracę w zespołach roboczych, w ramach tych zespołów odbywa się naprawdę bardzo dużo spotkań.*

– *Dużym sukcesem jest wola przychodzenia różnych środowisk na posiedzenia, dyskusowania, wnoszenia różnych problemów i otwartego dyskusowania o problemach, nie po to, aby zbić na tym własny kapitał, dokonywać promocji danej osoby czy organizacji, tylko widać taką chęć zaproponowania rozwiązań, które byłyby do zaakceptowania przez inne strony czy osoby.*

– *Największy sukces to chyba to, że chętnie członkowie spotykają się na posiedzeniach i się ze sobą porozumiewają. Zauważyłam nawet, że oni się wręcz ze sobą zaprzyjaźnili i tę przyjaźń przenoszą już poza forum komisji.*

– *Za sukces uznałbym to, że ta grupa przedstawicieli różnych organizacji i instytucji regularnie się ze sobą spotyka, rozmawia o sprawach, które dotyczą naszego regionu i naszej społeczności. I że pewne działania są podejmowane wspólnie. Sukcesem jest to, że zdecydowana większość przychodzi na spotkania pomimo wielu różnych obowiązków zawodowych i społecznych.*

- Rozwiązywanie konfliktów, kreowanie porozumień pomiędzy skonfliktowanymi stronami:

– *Konkretny sukces? – może interwencja w sprawie cukrowni, tam były bardzo ostre konflikty społeczne i przedstawiciele komisji tam jeździli z wojewodą na czele i prowadzili długotrwałe, po nocach negocjacje. Udało się ściągnąć na te negocjacje ministra skarbu i cały zarząd spółki cukrowej. No i jakoś te konflikty udało się załagodzić. Podobnie jak był strajk pielęgniarek, to zwołaliśmy nadzwyczajne posiedzenie WKDS i doprowadziliśmy do rozmów pielęgniarek z dyrektorami szpitali, w efekcie czego doszło do zawarcia porozumienia. Generalnie widać, że nasze przedsiębiorstwa i instytucje chcą rozmawiać na fo-*



*rum publicznym o swoich problemach i chcą po prostu uczestniczyć w tej formule dialogu. I to chyba też jest pewnego rodzaju sukces.*

*– Na pewno za sukces uznalabym te osiągnięcia grup roboczych, które koncentrowały się na rozwiązywaniu konfliktów w konkretnych zakładach pracy.*

*– Za największy sukces naszej WKDS uznalabym dzisiejsze posiedzenie. To jest naprawdę duży sukces i to porozumienie udało się wypracować na samym posiedzeniu komisji. To właśnie jest taki bardzo namacalny sukces; bo przecież mieliśmy do czynienia z taką sytuacją, że od ponad roku trwał protest pielęgniarek, że od kwietnia 2008 roku działał tam mediator i nie mógł doprowadzić do porozumienia i od ponad tygodnia głodowało tam ponad 30 osób, czyli były to już bardzo dramatyczne okoliczności i okazało się że na forum WKDS zostało zawarte porozumienie. Czy może być lepsza promocja dla wojewódzkich komisji dialogu społecznego i w ogóle dialogu?!*

*– Za sukces uznalabym to, że komisja reaguje na sprawy, które w danym momencie są palącymi problemami, oraz podejmowanie takich tematów, które mogą stanowić źródło konfliktów w przyszłości. Czyli obrady naszej komisji nie sprowadzają się do przekazania informacji, że w jakimś miejscu był jakiś konflikt i że został w taki czy inny sposób rozwiązany. Staramy się, aby nasze obrady wybiegały w przyszłość i chyba to jest pewien sukces.*

• **Uratowanie konkretnych firm od upadłości:**

*– Ja bym wskazała na sprawę sprzed kilku lat – to był 2003 albo 2004 rok – gdzie nasza komisja odegrała bardzo pozytywną rolę przy prywatyzacji huty. Wtedy były dwa podmioty zainteresowane przejęciem huty, która była w upadłości [...] wtedy powstał ogromny konflikt, w którego rozwiązanie bardzo mocno zaangażowała się nasza komisja. To się nie ograniczyło tylko do jednego posiedzenia, chociaż ono na pewno było strategiczne, ale potem były różne spotkania w zespołach, ówczesny wojewoda także mocno był w to zaangażowany i w efekcie doszło do sprzedaży huty i wynegocjowania bardzo korzystnego pakietu socjalnego dla pracowników. Do dzisiaj huta bardzo dobrze funkcjonuje, nawet w tych warunkach kryzysowych. I to jest sukces WKDS. Można powiedzieć, że to jest autentyczny sukces, ponieważ to dzięki naszej WKDS doszło do tej transakcji. To na naszym posiedzeniu zostały przedstawione wszystkie racje, wszystkie rozwiązania, wszystkie za i przeciw.*

– Moim zdaniem dzięki działaniom WKDS udało się uratować kilka firm, które były w trudnej sytuacji ekonomicznej, a które do dziś działają na rynku. I to jest na pewno sukces komisji. Mam tu na myśli chociażby taką firmę jak X, gdzie była bardzo trudna sytuacja finansowa. I to był sukces, bo dzięki tym spotkaniom na forum WKDS, lobbowaniu udało się te firmy uratować. A to jest bardzo ważne, ponieważ nasz rejon charakteryzuje się wysoką stopą bezrobocia.

## 16. Porażki WKDS-ów w ocenie ich sekretarzy

Za porażki swoich komisji badani sekretarze uznali między innymi:

- Brak skutecznego rozwiązania konfliktów w zakładach pracy, brak odpowiednich narzędzi:

– Można byłoby wskazać te sytuacje, gdzie doszło do konfliktu, na przykład sytuacja w hucie szkła, i gdzie być może powstało takie wrażenie, że WKDS problem przedyskutował, wystosował stosowne pisma do ministra gospodarki i Komisji Trójstronnej, ale w ślad za tym nic pozytywnego dla tego zakładu się nie zdarzyło. To są tego typu problemy, które pomimo naszych działań, naszych wysiłków – nie są pozytywnie rozwiązywane. I to niesie pewnego rodzaju dyskomfort, chociaż trudno tu mówić o naszej winie czy zaniedbaniu. Ale to w jakimś sensie są porażki.

– Mnie się wydaje, że jest takie powszechne poczucie członków komisji, że jest to nie do końca wykorzystane narzędzie, jakim jest WKDS. Bo jest naprawdę duże zaangażowanie osób, które pracują w komisji społecznie i które bardzo chciałyby mieć możliwość zrobienia czegoś więcej, ale do tego brakuje im uprawnień. I to można chyba uznać za porażkę [...] na naszym terenie jest stosunkowo dużo sporów zbiorowych i w ich rozwiązywaniu zbyt rzadko uczestniczy WKDS, ponieważ nie ma w tym względzie większych uprawnień.

– Nie udało się nam do końca rozwiązać tych konfliktów, które powstawały w niektórych zakładach pracy. Można tu podać sprawę konfliktu w cukrowni; tam w rozwiązanie tego konfliktu był zaangażowany oprócz WKDS przedstawiciel ministerstwa, był mediator, byli przedstawiciele zarządu Krajowej Spółki Cukrowej, byli rolnicy producenci, ale ostatecznie nic to nie dało, a firma została zlikwidowana.

– *Chyba sytuacja w jednym z zakładów pracy, gdzie powstał konflikt. WKDS próbował jakoś temu zaradzić, powołano misję dobrej woli, ale pracodawca nie przyszedł na umówione spotkanie i w ogóle zlikwidował firmę. W tej sytuacji komisja nie miała żadnych narzędzi, aby do tego nie doszło. Tak naprawdę w tego typu sytuacjach komisja może tylko prosić, ewentualnie zaprosić prywatnych pracodawców na rozmowy, ale oni mogą w ogóle zignorować te rozmowy albo zrobić to, co uznają za słuszne z ich punktu widzenia.*

- *Mała aktywność komisji, zmiany w składzie komisji:*

– *To, że są takie okresy bardzo słabej działalności WKDS, zaniku tej działalności. W ubiegłym roku było 10 posiedzeń, tak że to był aktywny okres. Ale wcześniej to różnie z tym bywało. I my jako biuro musieliśmy się mocno nagłowić, żeby znaleźć jakiś temat, żeby doprowadzić do tych spotkań. Mówię to w czasie przeszłym, bo teraz jest już z tym zdecydowanie lepiej.*

– *Dla mnie pewną porażką jest brak aktywności niektórych członków komisji. Być może jest to idealistyczne podejście z racji mojego wieku, ale ja bym sobie życzyła, aby w komisji wszyscy członkowie byli aktywni lub bardzo aktywni. Jest mi czasami przykro, że jeżeli ja robię wszystko, aby pozyskać jakieś informacje i je przekazuję, to spotykam się z taką obojętnością, z takim podejściem: nie mogę się zaangażować w dany problem z powodu braku czasu.*

– *Nic mi nie przychodzi do głowy, co można byłoby uznać za porażkę WKDS; może z mojego punktu widzenia, są to zmiany w składzie komisji. (Kobieta, kierownik biura WKDS)*

- *Opuszczenie posiedzenia przez stronę związkową:*

– *W lutym tego roku doszło do opuszczenia posiedzenia, które było poświęcone kryzysowi, przez wszystkie organizacje związkowe. Na tym przerwany posiedzeniu było wielu zaproszonych gości, byli przedstawiciele wszystkich służb zatrudnienia; trwało bardzo długo i po wystąpieniach merytorycznych, wystąpieniach eksperckich Pani wojewoda musiała wyjść i przewodnictwo komisji zgodnie z rozporządzeniem przekazała jednemu z wiceprzewodniczących, a strona związkowa na znak protestu, że nie zostali wysłuchani przez wojewodę, że nie mieli możliwości zaprezentowania swojego stanowiska, swojej oceny sytuacji przed stroną rządową, opuściła obrady. I można ocenić, że takie sytuacje są jednak porażką WKDS. (Kobieta, radca wojewody, członek WKDS).*

- Brak wpływu na bierność instytucji publicznych:

– *Największy niesmak członków, ale też nas, bo ten nasz wkład pracy, rzeczywiście, jeżeli nie ma... Jeżeli organy, które są właściwe, czy ciała, czy instytucje właściwe do rozwiązania problemu, albo które mają możliwość coś tam zmienić, jeżeli się niespecjalnie interesują problemem, albo wykazują się obojętnością – to jest po prostu poczucie niesmaku. Mówię, jeżeli zrobiliśmy wszystko, co mogliśmy, żeby zaprosić właściwą osobę czy osobę, która zajmuje właściwe stanowisko, i niestety spotyka się to z murem obojętności albo jakimś lekceważeniem nawet, to budzi to niesmak. Bo wiemy, że rozwiązanie problemu będzie dużo trudniejsze, bardziej długotrwałe.*

Kilkoro badanych sekretarzy miało kłopoty ze wskazaniem porażek swoich komisji:

– *Jeśli chodzi o największą porażkę to – moim zdaniem – takiej nie ma... trudno mi jest takową wskazać no, porażka, chociaż trudno uznać, że to jest nasza wina, jest to, że nasze opinie nie znajdują ciągu dalszego w administracji szczebla centralnego.*

## 17. Uwagi końcowe

Warto na zakończenie odnotować jeszcze kilka głosów sekretarzy komisji w takich sprawach jak:

- Podjęcie próby zdefiniowania na nowo dialogu społecznego przez zespół naukowców i praktyków, potraktowanie dialogu jako pewnego elementu współzycia społecznego, a nie narzędzia do załatwiania spraw bieżących:
  - *Chyba byłoby warto przemodelować ten obecnie funkcjonujący dialog społeczny w Polsce. Należałoby powołać zespół złożony z praktyków, ale niekoniecznie urzędników, bez takich naleciałości proceduralnych, oraz przedstawicieli nauki, i ten zespół nakreśliłby definicję, rolę i zadania dialogu społecznego w Polsce właśnie z takim nastawieniem, aby dialog potraktować jako pewien instrument współzycia społecznego, a nie tylko jako narzędzie do rozwiązywania bieżących spraw. I wreszcie należałoby odłączyć dialog od polityki; bo to może skutecznie skompromitować tę ideę. Byłaby to szkoda, bo dialog jest naprawdę bardzo fajną sprawą.*

- Poważne traktowanie dialogu regionalnego i jego uczestników:
  - *Chciałabym zaapelować, aby nie zapominano o WKDS-ach. Dwa dni temu byłam na konferencji w Ożarowie Mazowieckim, gdzie się dużo mówiło o szkoleniu wszystkich partnerów społecznych, mówiono o członkach zespołów branżowych, mówiono o członkach Komisji Trójstronnej i zapomniano o członkach WKDS. Ja już pomijam to, że można pomijać sekretarzy czy obsługę WKDS, ale nie powinno się lekceważyć członków komisji; należałoby docenić to, że ci ludzie działają społecznie, z dużym zaangażowaniem i znajdują na to czas, mimo że są niestychanie zajęci i mają na głowie wiele innych spraw.*
- Nowelizacja, uaktualnienie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2002 r. w sprawie WKDS:
  - *Konieczna wydaje się zmiana rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2002 r. w sprawie WKDS. Jest to jedno z nielicznych rozporządzeń, które w wersji pierwotnej obowiązuje do dzisiaj, i w niektórych zapisach jest już anachroniczne. Na przykład to, że przebieg posiedzenia komisji rejestruje się na taśmie magnetofonowej. W moim przekonaniu zapisy dotyczące funkcjonowania zespołów problemowych są zbyt restrykcyjne – tutaj powinna być większa swoboda co do doboru członków, moim zdaniem te posiedzenia zespołów nie powinny być zapisywane. I na pewno warto byłoby zmienić to rozporządzenie.*
- Promocja dialogu społecznego i wsparcia finansowego WKDS-ów:
  - *Kondycja WKDS-ów w dużej mierze zależy od osób, które zajmują się obsługą komisji. Na początku, jak zaczęłam się zajmować komisją, to byłam trochę zagubiona przez opinie osób, które mi mówiły, że dialog to tylko taka fasada. Myślę, że jest dużo pracy przed nami. Także Ministerstwo Pracy powinno się wykazać w temacie promocji dialogu społecznego i wsparcia finansowego. Wydaje mi się, że niektórzy pracownicy ministerstwa nie są tak do końca przekonani, że prowadzenie dialogu społecznego ma sens.*
- Profesjonalizacja WKDS, szkolenia dla członków komisji i sekretarzy:
  - *Warto byłoby zadbać o profesjonalizację WKDS; mówiliśmy już o biurach z własnymi budżetami, ale warto także wspomnieć o szkoleniach dla członków komisji i sekretarzy. Na pewno warto zadbać także o kontakty z innymi wojewódzkimi komisjami, a także Komisją Trójstronną.*



## ROZDZIAŁ VIII

### WNIOSKI Z ANALIZY DOKUMENTACJI WOJEWÓDZKICH KOMISJI DIALOGU SPOŁECZNEGO

Prezentowane wyniki w sposób bezpośredni odnoszą się do dwóch jedynie lat funkcjonowania komisji. Nie abstrahują one jednak od treści dokumentacji z lat wcześniejszych, gdyż te, począwszy od momentu powołania WKDS-ów, były w różnym zakresie – wcześniej już analizowane. Zadanie postawiło przed sobą pięć zespołów badawczych działających w latach 2002–2008. Piszący te słowa uczestniczył w pracach czterech z nich, trzema zaś kierował. W roku 2004 materiał o odrębnym charakterze, choć również zawierający wątki analityczne, był kompletowany w regionach przez M. Goliszewskiego, prezesa Business Centre Club.

W świetle najnowszych danych pozostaje podtrzymać wnioski płynące z badań wcześniejszych. Ich szczegółowe przywoływanie nie jest jednak zasadne, gdyż sprowadziłoby się do powtórzeń i zajęłoby zbyt wiele miejsca. Oczywiście, nie oznacza to, że w ogóle zrezygnujemy z nawiązywania do nich. Czynimy to jednak w sposób umiarkowany, skupiając się na dokumentacji z lat 2007–2008, bardziej zainteresowanego zaś Czytelnika pozwalamy sobie odsłać do odpowiednich publikacji<sup>1</sup>, a także informatorów Departamentu Dialogu Społecznego MPiPS<sup>2</sup>. Jak już wspomniano, nasza analiza ma charakter jako-

---

<sup>1</sup> Zob. np. monografie: *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, red. M. Błaszczyk, J. Sroka, ISP, Warszawa 2006; *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. M. Błaszczyk, J. Sroka, IPiSS, Warszawa 2008; *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, red. D. Zalewski, IPiSS, Warszawa 2005; A. Zybortowicz, *Dialog społeczny na poziomie lokalnym w Polsce – nowe uregulowania prawne*, UNDP, Warszawa 2002.

<sup>2</sup> Zob.: informator *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego*, <http://www.dialog.gov.pl/publikacje/biuletyny>, odczyt z dn. 5.09.2009.

ściowy. Z tego też powodu pominięto w niej szereg łatwo dostępnych informacji statystycznych nt. działalności WKDS. Ten sam motyw przyświecał decyzji o nieumieszczeniu w tym opracowaniu zestawień tematycznych poszczególnych spotkań. Jednocześnie starano się wyeksponować bardziej interesujące działania o charakterze antycypacyjnym, uznawane przez nas za szczególnie cenne w kontekście proponowanej perspektywy analizy regionów.

Z uwagi na różnorodność materiału struktura niniejszego rozdziału nie ma charakteru ujednoczonego – starano się w niej jedynie uwypuklić te cechy dialogu regionalnego, które w świetle dostępnej dokumentacji można uznać za bardziej charakterystyczne. Nie omówiono też w sposób oddzielny wszystkich województw, ponieważ staraliśmy się, jak już wspomniano, nie dokonywać zestawienia podobnego do dokumentu urzędowego, ale uwypuklić najbardziej charakterystyczne rysy dialogu regionalnego, które daje się dostrzec w dokumentacji WKDS-ów. Dlatego, mając w pamięci całość zebranego materiału, staraliśmy się dokonać zbliżenia na bardziej charakterystyczne przypadki w jego obrębie. Stosunkowo bowiem najlepiej reprezentują one cechy pojawiające się w innych województwach. Tyle tytułem wprowadzenia.

Charakterystyczną cechą niektórych WKDS-ów, w tym m.in. komisji dolnośląskiej, pozostaje wzmożona praca zespołów problemowych, regularne spotkania prezydium oraz swoista inflacja instytucji posiedzenia plenarnego. Przy czym zwłaszcza to ostatnie zjawisko staje się bardziej powszechne. Nie pozostaje ono bez wpływu na ogólną kondycję komisji, także tej z siedzibą we Wrocławiu. W przypadku dolnośląskiej WKDS może to wskazywać na pewien kryzys strategicznych wizji, które mogłyby przyświecać temu gremium, działającemu przeciw w regionie o dużym a wciąż niedostatecznie wykorzystywanym potencjale rozwojowym. Ubiegając inne wnioski płynące z dokumentacji dolnośląskiej WKDS, warto w tym miejscu odnieść się do dwóch uogólnień, które stosunkowo łatwo mogłyby być odniesione także do innych komisji. Pierwsze dotyczy prawdopodobnych przyczyn swoistej sytuacji patowej w dolnośląskiej WKDS. Naszym zdaniem najważniejsze z nich mają charakter personalny i odnoszą się do niektórych cech liderów reprezentujących strony dialogu w tym regionie. Wydaje się, że od pewnego czasu utrzymuje się tam taka ich konfiguracja, która w sposób istotny spowalnia pracę całego zespołu lub kieruje je na tory aktywności bieżącej, związanej z obsługą mniej lub bardziej skomplikowanych i nie tak zresztą znowu licznych konfliktów generowanych w bezpośrednim otoczeniu zbiorowych stosunków pracy. Aktywność tego rodzaju za-



często niemal postrzegać<sup>3</sup> na Dolnym Śląsku, ale i w kilku innych województwach, jako fundamentalne uzasadnienie istnienia komisji. Zarówno ten, jak i inne przykłady przekonują o potrzebie baczniejszego zwrócenia uwagi na dominujące sposoby wyłaniania regionalnych elit. Warto może przypomnieć, że we wcześniejszych publikacjach z badań dzięki tej właśnie cesze styl funkcjonowania dolnośląskiej WKDS określany był jako „proceduralny”. Od początku istnienia tej komisji zarówno rytm, jak i klimat toczonych dyskusji nadawały stosunkowo częste spotkania zespołów roboczych: początkowo pięciu, następnie sześciu, potem siedmiu i wreszcie – od kwietnia 2007 – czterech, do spraw: ochrony zdrowia, polityki społecznej i bezpieczeństwa publicznego, rynku pracy i gospodarki, dialogu, edukacji i kultury, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, innowacji, polityki regionalnej z uwzględnieniem absorpcji środków unijnych. W latach 2007–2008 odbyły się tam w sumie 23 posiedzenia ww. zespołów roboczych. Jednocześnie, od roku 2006, dolnośląska komisja nie przyjęła żadnego stanowiska, co uprawomocnia stwierdzenie, że w tym sensie prace zespołów roboczych nie przyniosły rezultatów. Sytuacja ta kontrastuje z wcześniejszym okresem działalności WKDS we Wrocławiu, w której – zwłaszcza podczas jej pierwszych 3–4 lat – na forum zespołów poddawano dyskusji poszczególne elementy przyszłych stanowisk, a także podejmowano udane próby organizacji wydarzeń publicznych zbliżających ważnych aktorów życia społecznego i gospodarczego w regionie. Do działań szczególnie udanych należy zaliczyć organizację konferencji czy swego czasu dość intensywną wymianę informacji ze stroną ukraińską. Ten okres należy już jednak do przeszłości. Aktualnie spotkania zespołów mają w zasadzie wyłącznie charakter informacyjny, a z uwagi na małą liczbę posiedzeń plenarnych<sup>4</sup> WKDS można je w zasadzie uznać za jedną z form komunikacji pomiędzy

---

<sup>3</sup> Sformułowania odnoszące się do członków komisji *in gremio*, zarówno w tym, jak i w innych fragmentach opracowania należy traktować jako uproszczenie, którego użycie uzasadniają zarówno uogólnienia płynące z empirii, jak i *licentia poetica*. Innymi słowy, mówiąc o komisji jako całości, nie mamy na myśli sytuacji, w której jakaś opinia, pogląd, działanie lub jego brak charakteryzować miało wszystkich bez wyjątku jej członków. Chodzi nam o klimat dominujący w konkretnej instytucji oraz o powtarzające się, a zarazem przyjmowane przez pozostałych bez komentarzy uwagi i opinie o charakterze generalnym. Uznajemy ten zabieg za uzasadniony, tym bardziej że uwiadczenia się analogia pomiędzy dominującymi w ten sposób przeświadczeniami a zasobami dokumentacji obrazującymi kierunki aktywności tej czy innej WKDS.

<sup>4</sup> W roku 2007 odbyły się tylko 2 posiedzenia plenarne dolnośląskiej WKDS, w 2008 r. zaś – 3.

często spotykającym się prezydium<sup>5</sup> – którego członkowie lub ich bliscy współpracownicy wchodzili w skład zespołów lub im przewodniczyli – a członkami rzadko organizowanego posiedzenia plenarnego. Spoglądając na tematykę, której poświęcono posiedzenia zespołów, nie sposób zresztą uniknąć wrażenia, że była ona raczej miálka. Jest to niepokojący sygnał. Tym bardziej że w przeszłości aktywność dolnośląskiej WKDS wyraźnie odznaczała się *in plus* na tle pozostałych komisji. Nie znaczy to oczywiście, że w okresie, na który przypadło ostatnie badanie, dolnośląski dialog regionalny miał się generalnie źle. Jednak jego kondycja nie odbiegała od tzw. średniej krajowej, której trend rozwoju można najkrócej scharakteryzować, posługując się metaforycznym pojęciem równi pochyłej. Nie jest ona co prawda karkołomnie stroma. Niemniej bez działań zapobiegawczych dalsza ewolucja w tym ekstensywnym kierunku powodować będzie stałe zmniejszanie rangi i roli interesujących nas instytucji. Na Dolnym Śląsku wyraźniejszy wyjątek stanowi przypadek zespołu roboczego ds. rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, innowacji, polityki regionalnej z uwzględnieniem absorpcji środków unijnych. Zespół ten nie tylko spotykał się najczęściej, ale i jego członkowie, a zwłaszcza przewodniczący wykazywali się największą pomysłowością i zaangażowaniem, które zresztą – jak wynika z obserwacji – zwykle nie napotykały oczekiwanego oddźwięku środowiskowego.

Z sytuacją, którą zastaliśmy na Dolnym Śląsku, kontrastuje przede wszystkim kondycja kujawsko-pomorskiej WKDS. W Bydgoszczy zorganizowano po 5 posiedzeń plenarnych komisji zarówno w 2007, jak i w 2008 roku. Spotkań prezydium oraz zespołów roboczych odbyło się odpowiednio w 2007 roku – 7 oraz 3, a w 2008 roku – 9 i 2. Naszym zdaniem świadczy to nie tyle o intensywniejszej pracy merytorycznej (choć z uwagi na nikłe możliwości bezpośredniego działania sprawczego WKDS jej poziom można w istocie ujmować w sposób szacunkowy), ale o większym zaangażowaniu stron w obrady. Innymi słowy: w Bydgoszczy wkłada się wiele starań nie tylko w organizowanie posiedzeń samego prezydium, które – powiedzmy to jasno – jest dość łatwo zwołać, ale także w inicjowanie spotkań plenarnych komisji, co już jest zadaniem trudniejszym – i to zarówno od strony organizacyjnej, jak i merytorycznej. Stosunkowo małe znaczenie nadaje się natomiast pracy zespołów, którą traktuje się wyraźniej kontekstualnie, nie zaś jako – nazwijmy to w ten sposób – wartość samą w sobie, jak to niekiedy bywało we Wrocławiu. W kujawsko-pomorskiej WKDS

---

<sup>5</sup> Prezydium dolnośląskiej WKDS spotkało się 8 razy w 2007 i 9 razy w 2008 r.

działają cztery zespoły robocze do spraw: rozwoju społeczno-ekonomicznego sfery budżetowej, rozwoju społeczno-gospodarczego sfery przemysłowej, rynku pracy i mediacji, zabezpieczenia społecznego. W bydgoskiej komisji zespoły podejmują działalność rzadko, jej aktywność ogniskuje się dość symetrycznie – na forum prezydium i posiedzenia plenarnego. W 2007 roku doszło do trzech spotkań jednego tylko zespołu – ds. rozwoju społeczno-ekonomicznego sfery budżetowej. W 2008 po jednym spotkaniu odbyły zespoły ds. rozwoju społeczno-ekonomicznego sfery budżetowej oraz rozwoju społeczno-gospodarczego sfery przemysłowej.

W lubelskiej WKDS, podobnie jak w większości pozostałych regionów, poruszana problematyka odzwierciedla problemy wynikające ze struktury gospodarczej województwa. Cecha ta uwidacznia się jednak słabiej niż we wcześniej przeprowadzanych badaniach. Jak wiadomo jest to region o charakterze rolniczym, w którym zarazem w roli istotnego pracodawcy występuje sektor publiczny. O ile jednak wspomniany instytucjonalny pracodawca w sposób oczywisty reprezentowany jest dobrze, o tyle zaznacza się pewna asymetria w reprezentacji interesów grupowych. Fakt ten znajduje odzwierciedlenie w dokumentacji, z której wynika, że aktywność komisji skupiała się głównie na problematyce dotyczącej podmiotów w różny sposób kontrolowanych publicznie. Nie był to, rzecz jasna jakiś błąd lubelskiej WKDS, tym bardziej że uwaga jej uczestników skupiała się na newralgicznej problematyce ochrony zdrowia, co dobrze ilustruje dokumentacja komisji świadcząca o wzmożonej pracy w tym zakresie, m.in. w ramach stałego zespołu roboczego ds. ochrony zdrowia. Na tym jednak tle ważne zagadnienia dotyczące np. pierwszego sektora gospodarki były niemal niewidoczne. Za główną przyczynę tego stanu rzeczy pozostaje uznać obowiązujące w dialogu społecznym standardy reprezentatywności. Należy zarazem przyznać, że w lubelskiej WKDS podejmowano działania zmierzające do włączania przedstawicieli środowisk rolniczych w prace WKDS, choć wysiłki te wydawały się bardziej energiczne w przeszłości. Lubelski przykład pokazuje, że z kolei w przyszłości zasadne byłoby wprowadzenie bardziej elastycznych przepisów regulujących skład regionalnych komisji. Bardziej elastycznych, tzn. takich, w których stwierdzenia odnoszące się do kwestii dopasowywania składu WKDS do regionalnej specyfiki społeczno-gospodarczej w sposób czytelny i dobitny wskazywałyby na nieodzowną potrzebę podjęcia w tym zakresie zdecydowanych działań skutkujących poszerzeniem składu nie tylko zespołów roboczych, czy posiedzeń plenarnych, ale i prezydium. Innymi

słowy, chodzi o wprowadzenie mechanizmu poszerzenia listy stałych członków WKDS. Nietrudno zarazem przewidzieć, że taka ewentualność wiązałaby się, zwłaszcza w pierwszym okresie funkcjonowania proponowanego przepisu, z naciskami środowisk, które z różnych przyczyn chciałyby być reprezentowane w WKDS (zresztą podobny lobbing bywał już na Lubelszczyźnie, a także w innych regionach widoczny). Widzimy jedno tylko zabezpieczenie przed nadmiernym wywieraniem wpływu w tym zakresie. Wymagałoby ono jednak pełnego zaangażowania stron dialogu w dyskusję nad modelowaniem składu WKDS. Bowiem to właśnie dotychczasowi uczestnicy dialogu społecznego powinni w tej kwestii wypracowywać decyzje o poszerzeniu składu. Gdyby zaś ona z jakichś powodów nie zapadała lub wydawała się krzywdząca dla wnioskodawców, wówczas powinna istnieć możliwość nie tyle odwołania się, co skierowania pytania do wojewody, wraz z powiadomieniem Departamentu Dialogu MPiPS oraz TK. Charakterystyczną cechą strukturalną lubelskiej WKDS jest istnienie dwóch tylko zespołów: stałego ds. ochrony zdrowia oraz doraźnego ds. transportu regionalnego. Przy czym zdecydowanie bardziej aktywny, co zrozumiałe, jest zespół ds. ochrony zdrowia. Kolejnym rysem charakterystycznym dialogu regionalnego w regionie jest znaczna ilość spotkań, zarówno prezydiów, jak i plenarnych, na których porusza się całe spektrum zagadnień mających wpływ na parametry społeczne i gospodarcze województwa lubelskiego. Z tym że, jak już powiedziano, są to częściej zagadnienia charakterystyczne dla szeroko pojętego sektora publicznego. I ostatnia, lecz wcale nie mniej ważna uwaga pod adresem tej komisji – w Lublinie od lat zwraca uwagę wysoki poziom pracy tamtejszego biura WKDS oraz zdecydowanie ponadprzeciętne zainteresowanie jakością prac, zarówno biura, jak i całej komisji, które widać ze strony wojewodów.

Najbardziej wyraźną cechą lubuskiej WKDS jest jej skupienie niemal wyłącznie na problemach bieżących. Charakterystyczne jest przy tym to, że była to jedna z kilku komisji (zarazem najbardziej w tym zakresie wyrazista), w których w trakcie wywiadów dowiadaliśmy się od reprezentantów stron, w tym przypadku administracji marszałkowskiej, że problematyka strategicznego rozwoju regionu leży w wyłącznej kompetencji samorządowych władz województwa – co nie wywołało naszego zdziwienia – podanie zaś jej do wiadomości, bo już z pewnością nie do konsultacji WKDS, stanowić może jedynie gest dobrej woli – czym już byliśmy zaskoczeni. Zresztą wspomniany gest w opinii reprezentantki lubuskiego urzędu marszałkowskiego nie miał w tym regionie

dotychczas – a i w zasadzie w przyszłości nie powinien mieć – dobrego uzasadnienia. Przytoczony przykład świadczy zarówno o niskim poziomie kultury politycznej i administracyjnej w niektórych województwach, jak i o pilnej potrzebie szkoleń uczestników dialogu społecznego.

Lektura dokumentacji łódzkiej WKDS stanowi kolejny przykład potwierdzający trudną kondycję ochrony zdrowia w regionach. Poruszanie tej problematyki i w tym przypadku sprowadzało się w zasadzie do kwestii zbyt niskich funduszy przeznaczanych na funkcjonowanie tego sektora. Charakterystyczny rys obrad komisji w Łodzi znajdował natomiast odzwierciedlenie w tych wątkach dyskusji, które dotyczyły elektroenergetyki. W przekonaniu wszystkich uczestników dialogu w łódzkim to właśnie ona odgrywa kluczową rolę w strukturze gospodarczej regionu.

Problematyka poruszana w toku prac małopolskiej WKDS również była zbieżna z tematami stanowiącymi przedmiot zainteresowania członków innych badanych przez nas komisji. Wyraźnie widać, że pewną regułą stanowią dyskusje na temat sytuacji w ochronie zdrowia. Specyfika regionu małopolskiego ujawniała się natomiast w trakcie dyskusji nad transportem regionalnym. Prace w małopolskiej WKDS miały – co jeszcze częściej niż gdzie indziej tam podkreślano – przebieg bezkonfliktowy. Na tle innych komisji członkowie krakowskiej WKDS przejawiali jednak niższą skłonność do dzielenia się opiniami na temat funkcjonowania gremium, co potwierdziło nasze wcześniejsze obserwacje. W porównaniu z okresami wcześniejszych badań niewiele lepszy był również organizacyjny stan biura małopolskiej WKDS. Znamienny jest przy tym fakt, że członkowie małopolskiej WKDS, podobnie zresztą jak zdecydowanej większości innych komisji, przekonani byli, iż stanowią oni komisję niemal wzorcową.

W województwie pomorskim, utrzymującym wysoki poziom prac WKDS, oprócz kwestii pojawiających się standardowo we wszystkich regionach do najważniejszych tematów obrad komisji należały kwestie szeroko rozumianej branży okrętowej, rybołówstwa i przetwórstwa rybnego. Nawiązywano także wprost do problemów dwóch wielkich firm w regionie – rafinerii i stoczni – oraz zagadnień związanych z sytuacją na wsi i w rolnictwie. Wśród poruszanych kwestii znalazły się także, podobnie jak w innych województwach, problemy służby zdrowia. Analiza prac WKDS w Gdańsku skłania do powtórnego sformułowania wniosku, że na skuteczność tego gremium znaczny wpływ wywierają osobiste afiliacje przewodniczącego komisji. W przeszłości widywa-

liśmy na Pomorzu, jak wojewoda, po zidentyfikowaniu konkretnego problemu przez WKDS, intensywnie nawiązywał bezpośrednie kontakty z odpowiednim resortem w celu uzyskania wsparcia w rozwiązaniu sprawy. Działający w ten sposób wojewoda występował w pozytywnej roli rzecznika interesów regionu oraz lobbyisty działającego na rzecz celów formułowanych przez partnerów społecznych.

Z dokumentacji wynika, że członkowie śląskiej komisji stawali w obliczu podobnych problemów, z jakimi mierzyli się uczestnicy dialogu w innych województwach, choć oczywiście wyraźnie zaznaczył się tam wpływ przemysłu węglowego, stanowiącego niezmiennie wizytówkę regionu. Rzecz jasna, pracom katowickiej WKDS charakterystycznego rysu nadaje większa skala problemów, związana głównie z sytuacją górnictwa węgla kamiennego, ale również z kwestiami komunikacyjnymi. Fakt, że temat górnictwa całkowicie nie zdominował problematyki poruszanej w toku prac komisji, należy przypisać temu, że stanowi on przedmiot dyskusji wielu innych gremiów – formalnych, na poły formalnych oraz nieformalnych, ulokowanych na różnych poziomach systemu politycznego. Dają one o wiele więcej możliwości manewru aniżeli ma to miejsce w innych regionach. W tym też tkwi jedna z istotnych przyczyn efektywności działań śląskiej WKDS – należy ją mianowicie tłumaczyć licznymi kontaktami śląskich uczestników dialogu z centralnymi ośrodkami decyzyjnymi. Nie bez znaczenia jest także zaplecze wyborcze regionu oraz potencjał zapalny, który tkwi w strukturalnych problemach województwa. Jeszcze jedną cechą charakterystyczną, która uwidoczniła się nieco mniej wyraźnie w regionach o niższym potencjale gospodarczym, jest ta, którą można odnieść do jakości liderów organizacji partnerów społecznych. Takie czynniki, jak wysoki poziom urbanizacji, stosunkowo wysokie zarobki, większa niż w pozostałych częściach kraju liczebność organizacji partnerów społecznych, a także skala występujących w regionie problemów oraz różnorodność strategii, które w jej obliczu należy podejmować, złożyły się najprawdopodobniej na to, że w regionie tym zwraca uwagę lepsze przygotowanie części liderów do przypisanych im ról.

Jedną z charakterystycznych cech wielkopolskiej WKDS już od lat jest intensywniejsza praca zespołów roboczych, które przyczyniają się do usprawniania przebiegu posiedzeń plenarnych komisji. Członkowie poznańskiej komisji za bardzo istotną uznali rolę mediów, co po części zapewne wynika z faktu, że we wcześniejszym okresie większość obowiązków wynikających z prowadzenia biura WKDS przypadała szefowi departamentu odpowiedzialnego za

politykę informacyjną urzędu wojewódzkiego. Podobnie jak we wcześniejszym okresie członkowie wielkopolskiej komisji przypisywali duże znaczenie procesowi integracji Polski z UE. Najczęściej zaś w tym kontekście odnoszono się do zacieśnienia wymiany z niemieckimi partnerami gospodarczymi. Tradycyjnie podkreślano także wyjątkową tożsamość i dziedzictwo Wielkopolski. Choć niektóre poruszane w tym kontekście kwestie mogą się wydać trywialne, to uwiadaczająca się przy podobnych okazjach wzniosłość nawiązującego do wielkopolskiej tradycji stylu przekazu jest charakterystyczna dla tego regionu i dobrze wpisuje się w jego kulturową odmienność. Z tego punktu widzenia należy to poczytywać za zdecydowany atut regionu.





## ROZDZIAŁ IX

### REKOMENDACJE KOŃCOWE

Od około 20 lat w dyskusjach nad perspektywami rozwoju instytucji dialogu, partycypacji i współdecydowania pojawiają się liczne nawiązania do dość niecodziennie brzmiącego pojęcia – demokracja deliberacyjna. Mówiąc najkrócej, istotą demokracji deliberacyjnej jest dialog, partnerstwo i partycypacja decyzyjna<sup>1</sup>. Zwolennicy demokracji deliberacyjnej twierdzą, że choćby częściowa realizacja jej idei wiedzie ku bardziej zaawansowanym formom publicznych procesów komunikacyjnych w wolnych społeczeństwach. Mówi się przy tym, że idea demokracji deliberacyjnej nie wymaga żadnego jej popierania, bowiem z jej coraz powszechniejszymi praktykami będziemy mieli do czynienia już w stosunkowo dalekiej przyszłości. Zaczną się one pojawiać niejako samoistnie – w tym sensie, że wymuszać je będzie samo życie, w jego społecznym, gospodarczym i politycznym wymiarze. Innymi słowy rozwiązania z tego kręgu stanowić będą jedyne sensowne odpowiedzi na nowe wyzwania cywilizacyjne. Twierdzi się niekiedy zarazem, że o wyższości nowych, tj. deliberacyjnych form dialogu i partnerstwa społecznego i obywatelskiego przekonuje fakt, że w odróżnieniu np. od zwykłego, tj. trójstronnego dialogu społecznego deliberacja umożliwia nie tyle agregację, artykulację, a w efekcie przetarg interesów zaangażowanych w dialog stron, ile raczej aktywizację obywatelską, wzmocnienie poczucia istnienia wspólnoty zasadniczych celów społecznych oraz zmianę i zbliżenie poglądów komunikujących się stron. W kolejnych odsłonach grupowych działań te wspólnie już podzielane poglądy sprzyjają podejmowaniu działań w podobnym rytmie, dochodzeniu do podobnych wniosków, choć różnymi ścieżkami, czy wypracowywaniu wspólnych kooperacyjnych sposobów ochrony i pomnażania dóbr nadrzędnych.

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

W sposób dość oczywisty nasuwa się pytanie o to, czy istnieją możliwości rozwoju instytucji demokracji deliberacyjnej w Polsce. Wiele przecież mówimy o niedostatkach rodzimych kapitałów społecznych, o zaniku zaufania, o braku odpowiedzialności obywatelskiej czy wręcz kryzysie obywatelskości. Jednak mimo wszystko w ostatecznym rozrachunku szanse kreacji najbardziej pożądanych form wymienionych postaw upatrujemy przecież w oczekiwanym wzmocnieniu czy odnowieniu relacji partnerskich, które miałyby moc odbudowania nadszarpniętych spoiw wspólnoty. Z wielu stron słyszymy deklaracje głoszące gotowość podjęcia odpowiedzialnego, prawdziwego, nowego etc. dialogu, a tym samym – jak można się spodziewać – odejścia od stosowania socjotechnicznych forteli, retorycznych sztuczek czy doraźnego kontraktowania pokoju społecznego oraz poparcia politycznego. Czy jednak zainicjowanie rozumiane w ten sposób nowego otwarcia w relacjach pomiędzy władzą a społeczeństwem byłoby możliwe w ramach istniejących już rozwiązań konsultacyjnych, skoro to właśnie w ich obrębie dialog bywał już rozmaicie deformowany?

Udzielenie jednej odpowiedzi na to pytanie nie jest możliwe. Generalnie pozostaje nam więc wierzyć, że jest to możliwe. Nie można także jednoznacznie twierdzić, że informacje tkwiące w zebranych podczas badań WKDS materiale pozwalają udzielić jakiejś jednej najlepszej odpowiedzi na postawione w podobny sposób pytanie. Ogólnie jednak można powiedzieć, że zapał, partnerstwo i wzajemne zaufanie, jakie dawały się wielokrotnie odczuć podczas badań WKDS-ów, zdecydowanie nam tę wiarę w dobrą przyszłość dialogu regionalnego w Polsce ułatwiają. Pozostaje, kierując się tą postawą sformułować kilka końcowych uwag i sugestii możliwych rozwiązań.

Charakter zebranego w trakcie badań jakościowych materiału skłania przede wszystkim do formułowania sugestii o charakterze koncepcyjnym i problemowym, co pozostaje w zgodzie z ogólnym zamysłem, jaki towarzyszył budowie narzędzia badawczego w postaci zamieszczonego w Aneksie scenariusza. Wyszliśmy bowiem z założenia, że prawdziwa aktywizacja regionalnego poziomu dialogu społecznego w Polsce nie jest możliwa bez wprowadzenia korekt o charakterze strategicznym. Przede wszystkim nasila się potrzeba działań na rzecz redukcji pogłębiającego się swoistego deficytu w obszarze koordynacji dialogu społecznego w Polsce. W przypadku WKDS-ów chodziłoby nawet o podjęcie działań na poziomie najbardziej podstawowym – zorganizowania sprawnego obiegu informacji pomiędzy główną instytucją centralną dialogu w postaci TK a szesnastoma WKDS-ami. Warto przy tym mieć w pamięci, że

w unitarnej strukturze ustrojowej kraju ciała regionalne zawsze będą bardziej ograniczone w swych decyzjach. Tę asymetrię dodatkowo wzmacnia w Polsce fakt przyjęcia prefekturalnego wzorca struktury administracji publicznej. Możliwe są jednak istotne przesunięcia akcentów, czego istotę staraliśmy się oddać w treści rozdziału IV. Mając to na uwadze, należałoby położyć nacisk na działania związane ze deliberacją nad celami strategicznego rozwoju województw oraz – co nierozdzielnie z tym związane – z podejmowanymi w kolejnym kroku konkretnym, a zarazem ściśle zgranymi (zob.: *concerted action*, *Konzertierte Aktion*) działaniami uczestników dialogu. W sytuacji, w jakiej znajdują się polskie regiony, ważne jest zarazem, aby zarówno deliberacja, jak i wynikające z niej działania miały, w odróżnieniu od niektórych przykładów z przeszłości – nazwijmy to wprost – nieklamany charakter. Wymagałoby to oczywiście aktywnego zaangażowania wszystkich aktorów, którzy byłiby zarazem w stanie inwestować w tę aktywność o wiele większą pulę zasobów niż ma to miejsce współcześnie. Chodzi tu nie tylko o wspomniane już wcześniej środki przeznaczone na ekspertyzy zewnętrzne<sup>2</sup>, ale także zaangażowanie innych zasobów, którymi dysponują strony dialogu, m.in. zasobów mobilizacyjnych, symbolicznych czy koalicyjnych<sup>3</sup>. Trzeba powiedzieć jasno: żadna inna droga nie istnieje, tylko w ten sposób mogłoby dojść do kreacji polskiego wariantu działań zgranych. Realizacja podobnego scenariusza, oprócz działań administracji centralnej, wymagałaby także pewnej rewizji dotychczasowego spojrzenia na przeszłość polskich regionów celów, o czym pisano już wcześniej.

Nie sposób nie wziąć także pod uwagę dość niepokojącego faktu, że na obecnym poziomie rozwoju rodzime instytucje dialogowe znajdują się bliżej zetatyzowanych układów sieciowych niż owych działań zgranych (zob. wyżej, rozdz. II). Wypada więc powtórzyć konkluzję formułowaną już wcześniej, iż kształtujące się w ten sposób sieci stwarzają sprzyjającą przestrzeń dla szeregu dwuznacznych działań i relacji. W tej przestrzeni można spotkać poszczegól-

---

<sup>2</sup> Środki te, co warto uwypuklić mogłyby pochodzić ze specjalnie w tym celu wydzielonej części budżetu województwa – jak proponowaliśmy, ale również możliwe byłoby skorzystanie z innych, działających wzorców, np. holenderskiego, gdzie w kosztach działania tego typu partycypują finansowo organizacje partnerów społecznych. Biorąc jednak pod uwagę splot rodzimych uwarunkowań zdajemy sobie sprawę, że realizacja tego wariantu jest mniej prawdopodobna.

<sup>3</sup> Szerzej nt. rodzajów zasobów organizacji partnerów społecznych zob. np.: J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, ISP, Warszawa 2004.

nych działaczy organizacyjnych, sprawniejszych urzędników, a także osoby kojarzone z polityką partyjną. W niektórych wypadkach można mieć nawet do czynienia z ludźmi, którzy wcielali się we wszystkie trzy wymienione role. Sprawniejsi aktorzy podróżujący pomiędzy rozumianymi w ten sposób sieciami mogą zyskiwać dość komplementarną wiedzę o nieformalnych aspektach działania poszczególnych gremiów. Mogą też zyskiwać nowe oraz pomnażać posiadane zasoby, również w postaci różnorodnych możliwości „dojścia” do odpowiednich osób oraz rozmaitych „przełożeń” na ośrodki decyzyjne<sup>4</sup>. – To jest jeden świat współczesnego dialogu regionalnego. W drugim zaś obserwujemy rzetelne i regularne działania, których zasadniczy cel, choć doniosły, bo jest nim przecież zapewnienie pokoju społecznego w województwie, w praktyce sprowadza się do rozwiązywania bieżących konfliktów. Już to samo w sobie tak bardzo absorbuje członków WKDS, że niekiedy są oni skłonni twierdzić, że na nic innego niemal nie mają już czasu. Jest to oczywiście aktywność jak najbardziej godna pochwały, lecz mimo wszystko dość zachowawcza. Działając niemal wyłącznie w ten sposób, można jedynie myśleć o kontynuacji zetatyzowanego wariantu dialogu w regionach. Brak w tym bowiem przypadku orientacji na posunięcia strategiczne, ważne dla rozwojowej przyszłości województwa. Istnieje wreszcie trzeci, umowny świat dialogu na poziomie wojewódzkim. W nim aktywność WKDS znajduje się w swoistym dryfie, ożywiana co pewien czas konfliktami, które trafiają pod obrady komisji, a także (zwykle dość łagodnymi) sporami wewnętrznymi.

We wszystkich trzech, jak je tu w nazwano – światach polskiego dialogu regionalnego niemal w równym stopniu (choć są rzecz jasna wyjątki) zaznacza się niska aktywność strony samorządowej. Jest to poważny problem, ponieważ bez zdecydowanego zaangażowania marszałkostwa nie da się w istocie dokonać postulowanej optymalnej korekty kursu WKDS-ów. Otwarta, pełna zaangażowania postawa samorządowych władz regionu jest tu z pewnością niezbędna. Tymczasem od lat ma miejsce dość niska aktywność reprezentacji władz marszałkowskich. Wpisuje się to niestety zarówno w logikę polskiej odmiany etatyzmu oraz towarzyszących mu wskazanych wcześniej zjawisk oraz wielowątkowych problemów utrudniających poprawne funkcjonowanie administracji samorządowej. Czy zatem istnieje jakieś wyjście z tej sytuacji?

---

<sup>4</sup> Zob.: *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, red. M. Błaszczyk, J. Sroka, ISP, Warszawa 2006

Szczerze mówiąc, może to być trudne, ale nie jest niemożliwe. Aktywizacja strony samorządowej w dialogu regionalnym powinna przebiegać przy zachowaniu ogólnej zasady dobrowolności poziomu zaangażowania. Innymi słowy, błędem byłoby samorządy do niej formalnie przymuszać – gdzie jak gdzie, ale w dialogu społecznym podobne działanie mogłoby przynieść zdecydowanie więcej szkód niż korzyści. Po raz kolejny, także i w tym przypadku powinno się postawić na deliberacyjną ścieżkę dochodzenia do wspólnych wniosków dotyczących dialogowej współpracy. Dyskusja taka powinna stać się fragmentem wspomnianej już wcześniej społecznej debaty, a raczej debat inicjowanych na różnych systemowych poziomach. Na pewno istotną rolę w tym zakresie znów miałyby do odegrania centrum, w tym oczywiście również TK. Komisja Trójstronna, jak głosi dość już popularne powiedzenie, nie tylko nie powinna dłużej korzystać z okazji, aby milczeć w sprawach dotyczących ożywienia dialogu w regionach, ale nawet mogłaby – jak zresztą postulowała część naszych rozmówców – podjąć się koordynacji przepływu informacji, a w przyszłości może i innych ważnych zasobów pomiędzy dialogowym centrum a WKDS-ami. Wymagałoby to rzecz jasna wprowadzenia takich zmian w ustawie o TK i WKDS, dzięki którym pojawiłyby się formalne, ujęte proceduralnie powiązania pomiędzy TK i WKDS. Aby uniknąć nieporozumień, których byliśmy świadkami w przeszłości, prace nad ewentualną nową wersją ustawy powinny być konsultowane z aktorami regionalnymi. Postulat ten wyda się tym bardziej zasadny, gdy weźmiemy pod uwagę, że jesienią 2009 roku, przy okazji bezprecedensowego spotkania przedstawicieli WKDS-ów z województw wschodniej części kraju, zgłaszano postulaty podobne do tych, które wynikają także z innych obserwacji komisji. Postulaty te przybrały postać zwartego dokumentu, z którego treścią powinni się zapoznać uczestnicy ewentualnej przyszłej dyskusji – nie tylko dlatego, że w ten sposób można by uhonorować najbardziej aktywne środowiska WKDS-ów, ale z uwagi na potrzebę skorzystania z dojrzałych przemyśleń, które w tym środowisku istnieją. Warto jednocześnie pamiętać o tym, że dyskusja odnośnie do konkretnych, często organizacyjno-technicznych rozwiązań nie powinna zdominować zasadniczego wątku o znaczeniu strategicznym. W tym głównym nurcie dyskusji potrzebowalibyśmy natomiast odpowiedzialnej i wielostronnej wymiany poglądów na temat przyszłości dialogu w Polsce, jego kształtu, uczestników czy narzędzi, jakimi mógłby dysponować. A że jej elementem musi być także rozważanie wariantów przyszłości WKDS-ów, w stosunku do których piszący te słowa formułował wcześniej

zalecenie poszerzenia składu, do stołu jak najbardziej należałoby zaprosić także przedstawicieli sektora obywatelskiego.

Z uwagi na znaczne rozmiary podobnego przedsięwzięcia, w organizacji takiego procesu deliberacji powinni wziąć udział eksperci, w tym także profesjonalni moderatorzy. Jest zarazem rzeczą oczywistą, że szanse na osiągnięcie dobrych rezultatów dyskusji będą wzrastać wraz z zaangażowaniem większych zasobów w jej dobrą organizację. Ujmując rzecz nieco inaczej powiemy, że organizację takiego dialogowego przedsięwzięcia należałoby potraktować jak najbardziej poważnie – nie tylko, aby móc liczyć na pojawienie się sensownych wniosków z dyskusji, ale również by nie doprowadzić do nagłego podgrzania nastrojów społecznych. Jest to tym bardziej istotne, że mieliśmy już w polskim dialogu kilka dość poważnych, nazwijmy to w sposób oględny – falstartów, gdy paliły na panewce rozmaite uroczyste zapowiedzi przełomu w dialogu. Używając popularnego ostatnio sformułowania, można powiedzieć, że na kolejne tego typu zdarzenia nie stać ani rządu, ani samorządów ani też partnerów – zarówno społecznych, jak i obywatelskich. Nie stać na nie po prostu nas, Polaków.

Przechodząc na koniec do sugestii o charakterze bardziej szczegółowym<sup>5</sup> wypada utrzymać i opatrzyć uwspółcześnioną narracją te rekomendacje, o których od kilku lat już wspominamy<sup>6</sup>. Otóż posunięciem, które zarówno uzyskaby szeroką aprobatę w środowiskach regionalnego dialogu społecznego, jak i mogłoby przynieść zasadnicze polepszenie jakości pracy WKDS-ów, byłoby wyodrębnienie w budżecie urzędu wojewódzkiego środków przeznaczonych wyłącznie na pozaetatowe koszty prac podejmowanych przez biuro komisji. Opcjonalnie w puli tej mogłyby się znaleźć środki na zamawiane ekspertyzy zewnętrzne. Choć w tym ostatnim przypadku warto, jak już wspomniano, wcześniej rozważyć zasadność wprowadzenia jakichś form współfinansowania tychże ekspertyz przez organizacje partnerów, co ma np. miejsce w Holandii. Z administracyjnego punktu widzenia jest zarazem dość oczywiste, że zaopatrzeniu biura WKDS w odrębne środki musiałyby towarzyszyć jego swoista wewnątrzurzędowa emancypacja – do statusu samodzielnej jednostki organizacyjnej urzędu wojewódzkiego. Można założyć, że zmiany te prowadziłyby także do stabilizacji kadr WKDS-ów, które od lat dotyka nadmierna płynność.

---

<sup>5</sup> Sugestii najbardziej oczywistych, które łatwo można dostrzec w rozdziałach prezentujących wyniki badań empirycznych, nie będziemy tu specjalnie powtarzać.

<sup>6</sup> Zob. np.: J. Sroka, R. Herbut, P. Sula..., op.cit.; *Sieci czy struktury?...*, op.cit.; Sroka J. (red.), 2008, ibidem.

Jeśli zaś z jakichś przyczyn okazałoby się, że takie rozwiązanie strukturalne nie wchodzi w grę, wówczas należałoby przynajmniej określić to, że organizacyjne miejsce biura WKDS znajduje się bezpośrednio przy gabinecie wojewody.

Kolejną kwestią jest forma, w jakiej wojewódzkie komisje miałyby komunikować efekty uzgodnień, które w ich gremiach zapadają w odniesieniu do zjawisk i zdarzeń w ich otoczeniu. W myśl np. propozycji, którą zgłoszono na przywoływanym już spotkaniu przedstawicieli WKDS-ów Polski wschodniej, powinno się zrezygnować z – jak to dotychczas przewiduje ustawa – „wyrażania opinii”, a umożliwić komisjom „przyjmowanie stanowisk”. Trudno rzecz jasna w tym miejscu jednoznacznie opowiedzieć się za przyjęciem dokładnie takiego rozwiązania. Sprawa ta, podobnie jak szereg innych podlegać powinna dłuższej i szerszej zakrojonej dyskusji. Dopiero w jej trakcie można by, gdyby zaszła taka potrzeba, w sposób deklaracyjny określić się po stronie któregoś z rozwiązań.

Kolejną kwestią, która od lat towarzyszy pracom WKDS, jest brak odpowiedzi od adresatów korespondencji, którą emitują wojewódzkie komisje. Generalnie obowiązują przecież i w tym przypadku przepisy, które do udzielania odpowiedzi ogólnie obligują. Powinna obowiązywać także i pewna przyzwoitość. Niekoniecznie jednak taki obowiązek wobec pism z WKDS czują ich adresaci. Dlaczego tak się dzieje? Prawdopodobnie mamy tu do czynienia ze splotem kilku czynników, które w różnych konfiguracjach pojawiają się w poszczególnych województwach. Do czynników tych można hipotetycznie zaliczyć:

- 1) utrzymywanie się niskiego poziomu autorytetu WKDS-ów
- 2) słabe zarządzanie wizerunkiem WKDS-ów lub zgoła brak tego zarządzania
- 3) brak odpowiedniego wsparcia ze strony pozostałych (poza administracją centralną w województwie) uczestników dialogu społecznego
- 4) rywalizację międzyinstytucjonalną pomiędzy poszczególnymi ośrodkami publicznymi, np. centralnymi i samorządowymi
- 5) rywalizację polityczną pomiędzy ugrupowaniami partyjnymi kontrolującymi obsady określonych stanowisk w poszczególnych podmiotach publicznych,
- 6) rywalizację elit (personalne zmagania regionalnych liderów),
- 7) nieskuteczny monitoring dalszych losów poczty emitowanej z biur WKDS.

Niestety, poszukując jakiejś krajowej średniej w tym zakresie, pozostaje stwierdzić, że najsilniej oddziałują pierwsze trzy czynniki. W mniejszym zaś zakresie czynnik 6, a w poszczególnych przypadkach również 4 i 5. Z tego też

powodu można z pewnym dystansem podchodzić do postulatu wprowadzenia obligatoryjnego obowiązku odpowiedzi na pocztę, której nadawcą jest biuro WKDS czy gabinet wojewody – w imieniu WKDS. Najskuteczniejsza metoda poprawy w tym zakresie jest pewnie mniej atrakcyjna, bo wiąże się głównie ze zwykle dość żmudnymi działaniami na rzecz poprawy autorytetu i wizerunku, a także silniejszym wsparciem ze strony organizacji regionalnych partnerów społecznych. Przy czym wsparcie to powinno, jak wspomniano, oznaczać także angażowanie zasobów, a więc swoiste inwestowanie w dialog regionalny. Zamiast tego widuje się u niektórych partnerów społecznych postawę roszczeniową. Mówiąc nieco przewrotnie, partnerzy tacy są na tyle przekonani o wyjątkowości swojej reprezentacji w gremium dialogowym, że najchętniej pozwoliliby pracownikom biura WKDS się obsługiwać, nie zaś samemu, dostępnymi również sobie zasobami, służyć wspólnej sprawie, jaką jest dialog w regionie. O tym, że postawy tego typu są dla dialogu ostatecznie szkodliwe, nie trzeba specjalnie przekonywać, gdyż implikacje zjawiska jazdy na gapę (*free riding*<sup>7</sup>) – bo z nim mamy do czynienia – zostało już w literaturze wszechstronnie opisane. Dopowiadając natomiast jeszcze kilka słów do problemu zarządzania wizerunkiem WKDS, warto zauważyć, że przedstawiciele niemal wszystkich komisji narzekają na, oględnie mówiąc, nie najlepsze kontakty z mediami. Otóż, trzeba stwierdzić, że nie jest rzeczą niezwykłą, iż media starają się bardziej odzwierciedlać zjawiska, zdarzenia czy procesy nietypowe, zwracając uwagę jakąś szczególną swą odmiennością. Nie znaczy to, że WKDS-y na tyle zrutynizowały swoje działania, że w jakimś sensie przestały być dla mediów widoczne. One raczej, w oczach wielu przedstawicieli mediów, nigdy dobitnie nie pokazały (to jest w tym miejscu właściwe słowo) społecznościom lokalnym, instytucjom publicznym, środowiskom dziennikarskim etc. swoich możliwości, cennych dokonań czy niezwykłych zamiarów. Ujmując tę sprawę nieco inaczej – w warunkach, jakie stwarzają współczesne społeczeństwa informacyjne jakiegokolwiek roszczenia kierowane pod adresem wolnych środowisk opiniotwórczych, do jakich należą m.in. dziennikarze, byłyby istotnym błędem. W związku z tym, kierując się potrzebą poprawy relacji z mediami, należałoby uwzględnić w działaniach WKDS-ów nagłą potrzebę zarządzania ich wizerunkiem. Drugie posunięcie, o którym nie sposób nie wspomnieć, choć szanse jego podjęcia w Polsce są nikłe, mogłoby polegać na wprowadzeniu takich

---

<sup>7</sup> Zob. np.: M. Olson, *Public Goods and Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge–London 1971.



zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie mediów, zarówno prywatnych, jak i publicznych, które skutecznie obligowałyby je do realizacji misji społecznej. Tej zaś częścią składową mogłoby być regularne i rzetelne informowanie obywateli o postępach w dialogu społecznym. Podobne rozwiązania funkcjonują w systemach państw skandynawskich, o których przecież można powiedzieć, że ich wizytówką jest dialog, partycypacja i współdecydowanie. Tymczasem warto może rozpocząć od rzeczy najbardziej oczywistej – odpowiedniego przeszkolenia kadr i podjęcia działań organizacyjnych zmierzających do budowy zrębów przyszłej formuły zarządzania wizerunkiem dialogu społecznego w regionach.



Dr hab. Jacek Sroka, prof. nadzwyczajny Uniwersytetu Wrocławskiego – politolog od wielu lat zajmujący się problematyką grup interesu, stosunków przemysłowych, dialogu społecznego i partycypacji obywateli w procesach podejmowania decyzji publicznych. Autor, współautor i redaktor dwunastu książek oraz ponad stu artykułów naukowych publikowanych w kraju i zagranicą, w znacznej części traktujących o problematyce stosunków i dialogu społecznym. Stypendysta, a także ekspert wielu instytucji krajowych i zagranicznych. Autor i współautor kilkudziesięciu opracowań eksperckich. Uczestniczył w pracach wielu zespołów badawczych, kilkoma z nich kierował. Jest również zatrudniony w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych na stanowisku docenta.



## Spis treści

Wprowadzenie	5
Jacek Sroka, <i>Kulturowe oraz instytucjonalne uwarunkowania dialogu społecznego w krajach Unii Europejskiej i w Polsce</i>	9
Jacek Sroka, <i>Systemowo-polityczne uwarunkowania dialogu społecznego w polskich regionach</i>	25
Jacek Sroka, <i>Cechy regionalnej przestrzeni instytucjonalnej w Polsce</i>	37
Jacek Sroka, <i>Jakie są polskie województwa? Próba konceptualizacji modelu regionalnych uwarunkowań działania WKDS</i>	47
Jacek Sroka, Wiesław Zając, <i>Wybrane wyniki zogniskowanych wywiadów grupowych</i>	59
Jacek Sroka, Wiesław Zając, <i>Konkluzje ze zogniskowanych wywiadów grupowych</i>	129
Jacek Sroka, Wiesław Zając, <i>Wybrane wyniki wywiadów z sekretarzami WKDS</i>	139
Jacek Sroka, <i>Wnioski z analizy dokumentacji wojewódzkich komisji dialogu społecznego</i>	177
Jacek Sroka, <i>Rekomendacje końcowe</i>	187

