

---

Krzysztof Jasiołkowski, IFiS PAN

## Stan i wyzwania polskiego dialogu społecznego Przykład RDS

---



**Komitet Dialogu  
Społecznego**  
Krajowej Izby Gospodarczej

Warszawa, 17 maja 2017 r.

## Struktura prezentacji

- ❑ **Czym jest Rada Dialogu Społecznego ?**
- ❑ **Źródła danych**
- ❑ **Formy aktywności, bilans efektów i ocena Rady**
- ❑ **Wyzwania dialogu społecznego**
- ❑ **Dyskusja i uwagi końcowe**

## Czym jest Rada Dialogu Społecznego ?

- Działające od września 2015 roku **główne forum instytucjonalne** dialogu partnerów społecznych i rządu, a w WKDS także samorządu terytorialnego
- **Zwiększenie roli i kompetencji Rady** (w porównaniu z Trójstronną Komisją)
  - **szersze cele**: rozwój, konkurencyjność, spójność społeczna, poprawa jakości polityk i strategii społeczno-gospodarczych, społeczne porozumienie
  - **zwiększenie podmiotowości**: patronat Prezydenta RP, rotacyjne przewodniczenie w Radzie, prawo występowania do SN o interpretacje, inicjowanie wysłuchania publicznego, wprowadzenie pośredniej inicjatywy legislacyjnej, sprawozdania w Sejmie i Senacie
  - **korzystne zmiany budżetowe i organizacyjne** (wyodrębnienie budżetu, utworzenie Biura RDS w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”)

## Źródła danych

- **Strony internetowe RDS** (podstawy prawne, kierownictwo, uchwały, organizacja, wojewódzkie RDS, zespoły, aktualności itd.)
- **Specjalistyczne wydawnictwa**, publikacje akademickie i środowiskowe, jak „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” i książki CPS „Dialog”
- **Materiały parlamentarne** (m.in. sprawozdania z działalności RDS)
- **Informacje medialne** (np. prasa, programy TV i radiowe, Internet)
- **Wiedza poza źródłowa** (obserwacja uczestnicząca, spotkania z członkami RDS, przedstawicielami organizacji biznesu, dziennikarzami)

---

## RDS: główne formy działalności

- **Uchwały RDS** (m.in. zamówienia publiczne, zmiany podatkowe, kodeks pracy)
- **Utworzenie i działalność Biura RDS** (obsada kadrowa, regulamin pracy, obsługa prac Rady, opiniowanie projektów prawa itd.)
- **Spotkania w ramach działania Rady**
  - Zespoły problemowe i doraźne RDS (np., ds. ubezpieczeń społecznych, ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej)
  - Posiedzenia Prezydium i Plenarne RDS
  - Inne spotkania (sekretarzy, ekspertów itd.)
  - Trójstronne Zespoły Branżowe (ds. transportu drogowego, rynku pracy i in.)
- **Aktywność WRDS**

## Bilans działalności RDS: opinie pozytywne (I)

### □ Nowy status polityczny Rady

- **Wsparcie Prezydenta RP** (mianowanie członków RDS, osobiste uczestnictwo w pracach Rady, kontakty robocze z Kancelarią itd.)
- **Aktywność rządu premier Szydło**, uczestnictwo 11 ministrów konstytucyjnych
- **Wzmocnienie roli partnerów społecznych**, silniejsza pozycja i większa niezależność organizacyjna (doświadczenia dialogu autonomicznego i wypracowania ustawy o RDS, możliwość powołania zespołu przy danym ministrze bez jego zgody)
- **Utworzenie Rady** jako korzystne dla wznowienia i rozwoju dialogu społecznego po jego załamaniu w 2013 r.
- **Dysponowanie nowymi narzędziami dialogu społecznego** (i własnym zapleczem organizacyjnym), pozytywnie odbieranymi także na forum UE

## Bilans działalności RDS: opinie pozytywne (II)

### □ Nowe impulsy programowe

- Realizacja ustawy i przyjęcie przez Radę ambitnego programu działań
- Próby wypracowania rozwiązań systemowych (np. wynagrodzenia dla wszystkich grup zawodowych w służbie zdrowia, prace nad nowym Kodeksem Pracy), efekty w wielu kwestiach, jak edukacji zawodowej, dają efekty w dłuższej perspektywie 4-5 lat.

### □ Osiągnięte korzystne efekty (i dobre praktyki)

- Wspólne stanowiska: w sprawie płacy minimalnej (12 zł. za godzinę) bądź zamówień publicznych z tzw. klauzulą społeczną
- Spotkania zespołów z udziałem przedstawicieli i ekspertów wielu środowisk, odbudowa i poszerzanie bazy społecznej dialogu społecznego
- Udany dialog na poziomie lokalnym, WRDS (przemysł energochłonny)

## Bilans działalności RDS: opinie negatywne (I)

- **Ograniczenia polityczne i styl działania rządu**
  - **Wybiórcze przestrzeganie reguł przez rząd**, praktyka omijania dialogu społecznego, np. poprzez projekty poselskie, interwencje Piotra Dudy u premier Szydło (możliwość wyjścia „S” z RDS!)
  - **Przenoszenie podziałów politycznych na dialog społeczny**, budowanie jednostronnej koalicji rządu z NSZZ „Solidarność” (jak w latach 2005-2007), regres w niektórych obszarach, np. reforma szkolnictwa, arbitralność decyzji - protesty nauczycieli, rodziców, samorządowców
  - Terminy konsultacji, późne przekazywanie przez rząd ustaw do konsultacji, m.in. po pierwszym czytaniu w sejmie (wynagrodzenia prezesów spółek Skarbu Państwa)
  - „Zarzucanie” projektami rządowymi, nadmiarowość zbędnych konsultacji
  - **Spór o finansowanie RDS w województwach** (marszałkowie sejmików czy wojewodowie; zadania zlecone samorządowi czy rezerwa budżetowa ?)



## Bilans działalności RDS: opinie negatywne (II)

### ■ Różnice interesów pomiędzy uczestnikami dialogu

- Pomijanie Rady, np. projekt ustawy ograniczającej handel w niedzielę wniesiony do Sejmu przez społeczny komitet na czele z działaczami „S”, gdy przewodniczącym RDS był szef tego związku (krytykujący rząd za praktyki pomijania Rady)
- Zastrzeżenia pracodawców, resortów gospodarczych i niektórych firm (PKN Orlen) wobec projektu (a wcześniej wobec programu 500+)

### ■ Niewykorzystane możliwości Rady

- Słaby PR, mało informacji o pracach RDS w mediach, niewielka rozpoznawalność publiczna
- Brak aktywności w sferze formalnych prerogatyw: zapytań do Sądu Najwyższego, wysłuchania publicznego, wniosków o zmianę prawa itd.
- Brak porozumienia, np. w sprawie obniżenia wieku emerytalnego

## Syntetyczna ocena RDS

- J. Rulewski: szansa na autentyczny dialog i demokrację obywatelską
- P. Duda: przyjęcie ustawy i utworzenie Rady jako „**początek dobrej zmiany i głębokiej reformy**” - kryzys dialogu społecznego łamał art. 20 Konstytucji RP podobnie, jak niedopuszczenie wystąpienia „S” w Sejmie w czasie protestów przeciwko podwyższaniu wieku emerytalnego
- H. Bochniarz: **ustawa niezwykle innowacyjna**, lecz jest **za wcześnie, aby oceniać czy jakość obecnego dialogu jest dużo lepsza od poprzedniej**. RDS działa relatywnie krótko w nowej formule. Intensywność jej spotkań potwierdza **niezbędność dialogu społecznego jako najlepszej metody zarządzania zmianą**, osiągania kompromisów i budowy zaufania pomiędzy uczestnikami życia gospodarczego i społecznego. Istnieje jednak problem działań politycznych, w tym celu i metod stanowienia prawa

### ■ **Odmienne podejścia części liderów Rady do kwestii politycznych**

Przykłady dwóch przewodniczących RDS

- P. Duda deklaruje „**unikanie polityki przez RDS**”, sugeruje jednak uwzględnianie w obsadzie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów innych niż partyjne - reprezentatywności dziedzin prawa (w tym sędziów prawa pracy), zapowiadał możliwość aktywnego zaangażowania związkowców po stronie rządu w okresie kryzysu parlamentarnego w grudniu 2016 r.
- H. Bochniarz akcentuje **wpływ „zmian w środowisku prawnym”** (w TK, sądownictwie, zaostżenia Kodeksu Karnego itd.) na stabilność działalności gospodarczej, decyzje inwestycyjne przedsiębiorców i status Polski w UE

## Wyzwania dialogu społecznego

- **Zapowiedzi przeglądu ustawy o RDS** (kwestia niezależności Rady, zmiany niektórych regulacji - organizacji wysłuchania publicznego, głosowania elektronicznego, wpływu WRDS na stanowienie prawa miejscowego itd.)
- **Zakres problemów podejmowanych w Radzie** (np. wprowadzenia do Kodeksu Pracy instytucji mediacji w stosunkach pracy, kwestii frankowiczów)
- **Problemy reprezentatywności** (legitymizacja RDS)
  - Bardzo niskie uzwiązkowienie w Polsce, 12-17% ogółu zatrudnionych
  - Najniższa w UE przynależność przedsiębiorców do organizacji pracodawców, pomiędzy 2-20% (strategie nie uczestnictwa, w tym rozwiązywanie organizacji branżowych pracodawców)
  - Efekty: niewielka koordynacja działań na rynku pracy, niskie wskaźniki układów zbiorowych (zakładowych, ponadzakładowych, branżowych i ponadnarodowych) obejmujące 15-25% ogółu zatrudnionych

- **Porządkowanie kwestii związkowych** (próby wzmocnienia)
  - **Ograniczenie nadmiernego pluralizmu związków zawodowych**, modyfikacja kryteriów reprezentatywności i jawności (w zakładach pracy 15% ogółu zatrudnionych, podobnie na poziomie województwa)
  - Poszerzanie możliwości członkostwa w związkach zawodowych (np. pracowników samozatrudniających się, inne kraje – bezrobotni, studenci)
  - Wypracowanie metod wzrostu uzwiązkowienia, jak w Kanadzie poprzez ograniczanie podwyżek wynagrodzenia dla członków związków – jeśli pracownik nie zrzeszony ma skorzystać z układu zbiorowego pracy musi płacić na rzecz związku zawodowego tzw. opłatę układową
  - Zwiększanie atrakcyjności związków w warunkach indywidualizacji pracy i stosowania nowych technologii (chronienie i dostosowywanie pracowników do nowych wymogów, rosnący problem, m.in. w bankowości)

## Wyzwania dialogu społecznego (c.d. kwestii związkowych)

- Przeciwdziałanie zakładaniu przez pracodawców „swoich związków”, torpedujących uzgodnienia z innymi grupami pracowników, praktyka ta zaczyna występować również w sektorze publicznym (np. w policji, gdzie wiąże się również z obawami odchodzenia od apolityczności w relacjach z MSWiA poprzez tworzenie nowych związków zawodowych)
- Podejmowanie przez związki zawodowe prób skłonienia pracodawców do zawierania zbiorowych układów pracy (tworzenie partnerów dialogu)
- Wyłamywanie się z solidarności pracowniczej, np. związek zawodowy pielęgniarek z Centrum Zdrowia Dziecka podpisał tajne porozumienie z ministrem Zębalą (wyłączenie innych grup pracowników z porozumienia, brak równości stron, odrębne działania „S” i OPZZ)

## Wyzwania dialogu społecznego

### ■ Niektóre problemy pracodawców w RDS

- Tworzenie dobrych warunków dla utrzymania wzrostu gospodarczego na poziomie makro (rosnący deficyt państwa/zamrożenie płac w budżetówce? niestabilność polityczna i regulacyjna) oraz na poziomie mikro (zasoby i kwalifikacje pracowników, edukacja zawodowa, migracja ukraińska)
- Słabość organizacji pracodawców w nowoczesnych firmach i sektorach
- Mniejsza **siła przebicia prywatnych pracodawców** (głównie Lewiatan i Pracodawcy RP), rząd prowadzi politykę pro-pracowniczą, rzemiosło wspiera związkowców, **rośnie rola sektora publicznego** (repolonizacja) i wpływ polityków, spółki skarbu państwa mają dobre kontakty z rządem
- **Zagadnienia UE** (Europa dwóch prędkości, euro, dyrektywa usługowa, protekcjonizm, Polacy jako zagrożenie dla drobnego biznesu w krajach zachodnich, np. w usługach transportowych – prawo Macron'a, każdy pracodawca z Polski musi mieć przedstawicielstwo firmy we Francji)

## Inne wyzwania

- **Ograniczona reprezentatywność RDS** (skład Trójstronnej Komisji), reprodukcja tradycyjnego modelu dialogu społecznego (NGO?)
- **Wyłączenie rolników z dialogu społecznego**, np. Państwowa Inspekcja Pracy nie ma możliwości kontrolowania warunków zatrudniania na wsi (utworzono Radę Dialogu Rolniczego w Ministerstwie Rolnictwa w 2016)
- **Duże upolitycznianie** podziałów społecznych raczej utrwała **model „konfliktowego pluralizmu”** związków zawodowych, niż ich przejście do modelu „pluralizmu kooperacyjnego” (np. OPZZ/Partia Razem, „S”/PiS)
- **Silne podziały polityczne występują także w środowiskach biznesu**, co ogranicza ich konsolidację wokół projektów rozwojowych (zmniejsza je dobra współpraca administracji gospodarczej z przedsiębiorcami)



## Dyskusja i uwagi końcowe: perspektywa różnorodności kapitalizmu

- Obecna polityka gospodarcza rządu może być rozpatrywana jako **strategia odreagowania** na ograniczenia neoliberalnego podejścia do ekonomii, w tym w Polsce dualizm gospodarki i znaczące podporządkowanie kapitałowi zagranicznemu, który buduje konkurencyjność głównie w sieciach powiązań transnarodowych i mało interesuje się dialogiem społecznym w kraju
- Udana realizacja tej strategii **zwiększa możliwości krajowej koordynacji rozwoju gospodarczego**, zmniejsza zależność od kapitału zewnętrznego i może ograniczyć dualizm oraz fragmentację polskiej gospodarki
- Strategia ta, wraz z „repolonizacją” i wzmocnieniem krajowego biznesu, ma szansę przyczynienia się do budowania bardziej komplementarnej i spójnej gospodarki rynkowej, większej synergii zasobów oraz przełamania rozwoju enklawowego i selektywnego (kwestia mechanizmów koordynacji)

## Dyskusja i uwagi końcowe

- Istnieje inna możliwość; metody i sposób realizacji tej polityki (m.in. na arenie międzynarodowej) mogą osłabić gospodarkę, okazać się zbyt kosztowne, nieefektywne, dysfunkcjonalne („ręczne sterowanie”) i nietrwałe (prawo)
- **Politykę rządu cechuje wiele sprzeczności i niewiadomych**, które zawężają możliwości działania RDS, jak i innych form dialogu społecznego:
  - Dominująca narracja i wymiana kadr marginalizują merytoryczne dyskusje o reformach, co sprzyja raczej polaryzacji niż pluralizmowi kooperacyjnemu
  - W rządzie wyraźny jest głęboki spór między romantykami i pozytywistami, zwolennikami moralnej kontrrewolucji oraz modernizacji, który generuje niespójność działań (np. wsparcie dla biznesu *versus* zmiany prawa)
  - Rządzący nie promują koncepcji poszerzenia partycypacji obywatelskiej i pracowniczej, a same programy redystrybucyjne mogą nie wystarczyć dla dokonania skoku rozwojowego, kwestia kapitału społecznego (zapisy SOR)

## Dyskusja i uwagi końcowe

- **Rola RDS**: jej innowacyjność jest raczej potencjalna niż rzeczywista, może stać się elementem reform, lecz w warunkach przełamania „deficytu rządów poprzez dyskusję”, podobnie, jak odejście od ograniczonej reprezentatywności RDS lub tradycyjnego modelu dialogu społecznego wymagają dużych zmian
- **Tendencje etatystyczne** rządu są częściowo także konsekwencją słabości partnerów społecznych niezdolnych do mobilizacji zasobów funkcjonalnej wobec nowej strategii rozwoju Polski; **nowe koncepcje** reprezentacji interesów i dialogu (np. Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzecznik Przedsiębiorców, obligatoryjny samorząd gospodarczy, izby przemysłowo-handlowe)
- Pytanie zamykające: **kapitalizm państwowy** czy **inne warianty kapitalizmu koordynowanego** z dużym współzarządzaniem pracowniczym (Niemcy) bądź dialogiem społecznym (Skandynawia), **zmiany konstytucyjne?**

---

# Dziękuję za uwagę.

[kjasieck@ifispan.waw.pl](mailto:kjasieck@ifispan.waw.pl)