

Maciej Olejnik

Uniwersytet Wrocławski

Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych w latach 2001-2011. Funkcjonowanie i analiza skuteczności

Wstęp

Najistotniejszą polską instytucją dialogu społecznego, rozumianego (zgodnie z oficjalną definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy) „jako wszystkie formy negocjacji, konsultacji bądź po prostu wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców, dotyczące zagadnień z obszaru polityki gospodarczej i społecznej” [Towalski 2007, s. 18-19], jest Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. Została ona utworzona na podstawie uchwały Rady Ministrów w 1994 r. Z wyjątkiem lat 1995-1996, kiedy to Komisja faktycznie „stanowiła forum negocjacji partnerów społecznych z rządem”, do 2001 r. „ta forma instytucjonalizacji dialogu społecznego [...] przeżywała okres zamrożenia czy też zaniku” [Gąciarz, Pańków 2001, s. 33]. W roku 2001 doszło w Polsce do istotnych zmian politycznych umożliwiających zwiększenie efektywności pracy Komisji. Pierwszą z nich „było wycofanie się związków zawodowych z bezpośredniego udziału w polityce”, natomiast drugą była „nowa ustawa o Komisji Trójstronnej” [Gardawski, 2002, s. 4]. W artykule podjęto próbę ewaluacji skuteczności funkcjonowania Komisji w zmienionych warunkach, czyli od 2001 do 2011 r. Poddany badaniom czas działalności Komisji umożliwił omówienie sposobów współpracy wszystkich istotnych środowisk politycznych z partnerami społecznymi w Komisji, w analizowanym bowiem okresie władzę w Polsce sprawowała każda relewantna partia polityczna (tzn. gabinety Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego [2001-2003]; Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy [2003-2005]; Prawa i Sprawiedliwości [2005-2006]; Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin [2006-2007] oraz Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego [2007-2011]).

Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego zakłada, że „celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego” (art. 1.2). Do głównych zadań tej instytucji należy zaliczyć prowadzenie dialogu społecznego w sprawie wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz wzrostu emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 3.2), a także w kwestii założeń projektu budżetu oraz projektu ustawy budżetowej państwa (art. 3.6-3.12). Komisja uczestniczy również w ustalaniu kryteriów dochodowych,

których spełnienie umożliwia uzyskanie minimum egzystencjalnego (art. 9 Ustawy o pomocy społecznej), oraz wysokości kwot zasiłków i świadczeń rodzinnych (art. 19 Ustawy o świadczeniach rodzinnych). Przez kilka lat Komisja była odpowiedzialna za powoływanie dwóch członków Rady Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 41 Ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia). Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego pozwala również każdej ze stron Komisji (tzn. stronie pracowników, pracodawców oraz rządowej) wносить pod jej obrady „sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli [strona] uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego” (art.2.1). Ponadto ustawa ta określa sposób wyboru przewodniczącego Komisji – jest on wyznaczany przez Prezesa Rady Ministrów wyłącznie spośród członków Rady Ministrów (art.12.2). Najważniejszym instrumentem Komisji jest możliwość podjęcia przez nią uchwały. Jej przyjęcie wymaga zgody strony rządowej oraz wszystkich organizacji (w tym przynajmniej 1 reprezentującej stronę pracowników i 1 reprezentującej stronę pracodawców) biorących udział w głosowaniu (art. 10). Ilość, a przede wszystkim rodzaj przyjętych przez Komisję uchwał (egzystencjalnych i transgresyjnych) umożliwiły określenie poziomu efektywności działania Komisji z punktu widzenia zdolności jej członków do osiągania kompromisu oraz wagi rozwiązywanych przez nią problemów. W dalszej części niniejszego artykułu potwierdzono, że Komisja była w stanie, aby w sposób efektywny rozwiązywać najistotniejsze egzystencjalne oraz, w mniejszym stopniu, transgresyjne problemy państwa w latach 2002-2003, natomiast od 2005 roku była ona instytucją nieskuteczną, co więcej jej prace sprowadzały się głównie do wymiany informacji pomiędzy rządem a partnerami społecznymi. W tym miejscu postawiono hipotezę zakładającą, iż efektywność działania Komisji bezpośrednio zależy od woli rządu do negocjowania najważniejszych socjoekonomicznych spraw z partnerami społecznymi na forum Komisji oraz od tego, czy przewodniczący Komisji ma istotny wpływ na wyznaczanie najistotniejszych kierunków polityki gospodarczej oraz społecznej rządu. Jeśli przewodniczący Komisji pełni taką rolę w rządzie, to strony społeczne mogą być pewne, że uzgodnienia ustalone przez Komisję zostaną implementowane przez gabinet.

Weryfikacja postawionej w artykule hipotezy została wykonana za pomocą metody decyzyjnej. Opiera się ona na analizie zjawisk i procesów społeczno-politycznych przez pryzmat „ośrodka decyzji, traktowanego jako przedmiot działania politycznego, procesu decyzyjnego, tj. zespołu powiązań przyczynowo-skutkowych dotyczących rozwiązywanego problemu [...], decyzji politycznej, tj. przez wybór działania politycznego [...] i implementacji politycznej, tj. procesu urzeczywistniania decyzji politycznej” [Chodubski 2006, s. 130-131].

Działalność Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w latach 2001-2011

Niemal przez cały badany okres w Komisji zasiadali przedstawiciele trzech związków zawodowych (Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych) tworzących stronę pracowników oraz czterech organizacji pracodawców (Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Business Centre Club oraz Związku Rzemiosła Polskiego) reprezentujących ich stronę. W latach 2001-2011 organizacje te współpracowały na forum Komisji łącznie z sześcioma przewodniczącymi: ministrem pracy i polityki społecznej (od 2003-2005 piastował on także urzędy wicepremiera i ministra gospodarki) Jerzym Hausnerem (w latach 2001-2005), ministrem gospodarki i pracy Jackiem Piechotą (2005), ministrem pracy i polityki społecznej Krzysztofem Michałkiewiczem (w latach 2005-2006), ministrem pracy i polityki społecznej Anną Kalatą (w latach 2006-2007), ministrem pracy i polityki społecznej Joanną Kluzik-Rostkowską (2007) i wicepremierem i ministrem gospodarki Waldemarem Pawlakiem (w latach 2007-2011). Spośród ww. polityków czterech należało do partii politycznej która miała dominującą pozycję w gabinecie (Hausner i Piechota byli członkami SLD, a Michałkiewicz i Kluzik-Rostkowska PiS), dwóch zaś do partii dopełniającej koalicję rządową (Kalata była członkiem Samoobrony, a Pawlak PSL). Działalność oraz stopień umocowania politycznego dwojga przewodniczących Komisji (Piechoty i Kluzik-Rostkowskiej) nie zostały poddane analizie, ponieważ politycy ci sprawowali tę funkcję zaledwie przez kilka do kilkanastu tygodni a ich wpływ na kierunek i efektywność pracy Komisji był minimalny.

Pierwszym, po wejściu w życie Ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, przewodniczącym Komisji został Jerzy Hausner. Ze względu na silne wsparcie premiera Leszka Millera (potwierdzone choćby poprzez nominację ministra Hausnera na stanowisko wicepremiera) miał on możliwość prowadzenia w imieniu rządu autorskiej polityki wobec Komisji. Pod jego kierownictwem instytucja ta debatowała o najważniejszych problemach społeczno-gospodarczych, co więcej – w latach 2001-2005 – rozpatrywała poszczególne problemy „nie tylko wówczas, gdy wybuchały w danym sektorze konflikty”, ale przede wszystkim „ze względu na ich społeczną wagę i możliwość powstania konfliktu” [Gardawski 2009, s. 172]. Stosunkowo częste próby włączenia całej Komisji w rozwiązywanie nie tylko egzystencjalnych, ale również transgresyjnych problemów państwa wynikały z treści przygotowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz przyjętego przez Radę Ministrów Dokumentu Programowego Rządu, pt. „Zasady dialogu społecznego”. Założono w nim m.in., że „efektem dialogu społecznego powinny być z jednej strony pokój społeczny, z drugiej

zaś trwały i zrównoważony rozwój kraju i społeczeństwa” [Rada Ministrów 2002, s. 6]. Mniejszościowy rząd SLD-UP cechował się wysoką, w porównaniu z innymi polskimi gabinetami, elastycznością w negocjacjach oraz wolą współpracy z partnerami społecznymi w Komisji. Co prawda jego członkowie twierdzili, że to rząd jest odpowiedzialny za formułowanie i implementację strategii rozwoju kraju, jednak gdy partnerzy społeczni „podważali owe strategiczne zamierzenia[...] strona rządowa oferowała im ich rewizję[...] pod warunkiem, że wszyscy partnerzy uzgodnią stanowisko i że propozycja nie da eksterioryzacji kosztów” [Gardawski 2009, s. 177-178]. W ten sposób minister Hausner dążył do przekształcenia Komisji w swego rodzaju *quasi-rząd* [Gardawski, 2008, s. 29]. Dane statystyczne na temat ilości oraz rodzaju socjoekonomicznych uchwał przyjętych przez Komisję sugerują, że funkcjonowała ona w sposób skuteczny przez większą część kadencji Jerzego Hausnera. W latach 2002-2003 Komisja przyjęła łącznie trzynaście uchwał odnoszących się do problematyki społeczno-gospodarczej państwa. Spośród nich trzy dotyczyły ustawowych obowiązków Komisji (uchwały te zostały podjęte w sprawach średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz waloryzacji emerytur i rent w 2003 r., rekomendowania kandydatów do Rady Narodowego Funduszu Zdrowia oraz wysokości wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców na rok 2004), osiem odnosiło się do projektów legislacyjnych rządu (uchwały te zostały podjęte w sprawach projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; stopniowej likwidacji zróżnicowania wskaźnika procentowego kwot bazowych stosowanego przy ustalaniu wysokości świadczeń; projektu ustawy o rencie socjalnej; projektu ustawy o zasadach zatrudniania pracowników tymczasowych; projektu ustawy o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych oraz rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej), natomiast dwie były uchwałami o charakterze transgresyjnym. Zawierały one informacje na temat licznych uzgodnień zawartych pomiędzy wszystkimi członkami Komisji w sprawach dotyczących m.in. swobody gospodarczej, prawa pracy, umów zbiorowych, rozwiązań emerytalnych i rentowych. Ważnym aspektem współpracy pomiędzy stroną rządową a pozostałymi partnerami społecznymi była kwestia wprowadzenia w życie podjętych przez Komisję uchwał. Należy podkreślić, iż rządy SLD-UP-PSL i SLD-UP realizowały porozumienia ustalone przez Komisję. Największą porażką Komisji w latach 2001-2005 były nieudane negocjacje dotyczące zawarcia Paktu dla Pracy i Rozwoju. Przewodniczący Hausner dążył do wspólnego wypracowania rozwiązań dotyczących zasadniczych transgresyjnych problemów

państwa (reformy finansów publicznych, walki z bezrobociem, ograniczenia zadłużenia państwa, reformy służby zdrowia), jednakże „okazywało się, że zagadnienia istotne, przełomowe, takie, które pozwoliłyby mówić o sukcesie negocjacji, na trwałe lokowały się w kategorii spraw nierokujących nadziei na porozumienia” [Gardawski 2009, s. 193]. Mimo tego niepowodzenia można jednoznacznie stwierdzić, że Komisja pod przewodnictwem Jerzego Hausnera, zwłaszcza w latach 2002-2003, funkcjonowała w sposób umiarkowanie efektywny zarówno z punktu widzenia umiejętności jej członków do zawierania konsensusu, jak i wagi rozwiązywanych przez Komisję zagadnień.

Mniejszościowy rząd PiS, funkcjonujący od listopada 2005 r. do pierwszych dni maja 2006 r., nie przykładał większej wagi do współpracy z Komisją. Ówczesny premier, Kazimierz Marcinkiewicz, wyznaczył na stanowisko przewodniczącego Komisji osobę, stosunkowo słabą politycznie – ministra pracy i polityki społecznej Krzysztofa Michałkiewicza. O braku większego zaplecza politycznego ministra Michałkiewicza świadczył fakt, iż sprawował on funkcję ministerialną (oraz stanowisko przewodniczącego Komisji) wyłącznie do momentu uformowania rządu koalicyjnego PiS-Samoobrona-LPR. W badanym okresie rząd Prawa i Sprawiedliwości wykonał kilka nieprzyjaznych gestów wobec Komisji, m.in. ograniczył środki na jej funkcjonowanie lub też podjął decyzję o niezwiększeniu wskaźnika waloryzacji rent i emerytur w 2006 r. jeszcze przed zakończeniem konsultacji (do których przeprowadzenia był ustawowo zobligowany) z partnerami społecznymi w Komisji. Komisja uchwałą nr 28 wyraziła swoją dezaprobatę w pierwszej z ww. kwestii, ale też należy podkreślić, że strona rządowa w tej samej uchwale zobowiązała się do naprawienia swojego błędu i zgłoszenia wniosku o przeznaczenie dodatkowych 4,5 mln zł z rezerwy budżetowej na działalność tej instytucji. Druga i jednocześnie ostatnia uchwała przyjęta przez Komisję pod przewodnictwem Ministra Michałkiewicza miała charakter transgresyjny i dotyczyła rozpoczęcia prac nad zaproponowanym przez rząd projektem umowy społecznej „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog”. Projekt ten przybrał formę publikacji naukowej i został wydany przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, zwłaszcza rozdział drugi, pt. „Założenia umowy społecznej w zakresie tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia” [Kabaj, 2006, s. 16-46] oraz trzeci, pt. „Założenia umowy społecznej w zakresie polityki rodzinnej” [Balcerzak-Paradowska 2006, s. 47-71] tej pracy naukowej miały stanowić podstawę do dyskusji w Komisji. Publikacja ta jednak spotkała się ze zdecydowaną krytyką ze strony pracodawców. „Nie zgodzili się oni przede wszystkim z propozycjami profesora Kabaja, oświadczyli, że nie będą one traktowane jako wstęp do debaty” [Gardawski 2009, s. 204]. W ten sposób od samego początku negocjacje nad paktem znalazły się w impasie.

W maju 2006 r. ministrem pracy i polityki społecznej oraz przewodniczącym Komisji została działaczka Samoobrony Anna Kalata. Podobnie jak inni członkowie Rady Ministrów z ramienia Samoobrony, miała ona znikomy wpływ na politykę gospodarczą rządu, dlatego też kierowana przez nią Komisja stała się instytucją fasadową. Komisja pod przewodnictwem minister Kalaty przyjęła tylko jedną socjoekonomiczną uchwałę, tj. w sprawie przeglądu ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, nie osiągnęła natomiast żadnych postępów w jakichkolwiek kwestiach o charakterze transgresyjnym. Zarówno umowa społeczna „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog” jak i poddany konsultacjom we wrześniu 2006 r. dokument rządowy pt. „Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015” nie uzyskały aprobaty członków Komisji. Jedną z najistotniejszych przyczyn braku porozumienia w kwestii zawarcia umowy społecznej była niechęć premiera oraz ministrów z Prawa i Sprawiedliwości do współpracy z partnerami społecznymi (przynajmniej z ich większością). Rząd skierował natomiast propozycję zawarcia bilateralnego paktu społecznego do NSZZ „Solidarność”, ale organizacja ta nie była zainteresowana negocjowaniem umowy społecznej w takiej formule [Gardawski, 2009, s. 204]. Komunikaty z posiedzeń plenarnych Komisji w okresie od czerwca 2006 do września 2007 wskazywały, iż Komisja zajmowała się niemal wyłącznie sprawami, które były jej narzucone ustawowo, tzn. założeniami budżetu państwa, wysokością maksymalnego wskaźnika przeciętnego przyrostu miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców oraz w państwowej sferze budżetowej, a także wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę. W żadnej z ww. kwestii strony nie doszły do porozumienia. Jednoznacznie można więc stwierdzić, że Komisja zarówno pod przewodnictwem ministra Michałkiewicza, jak i później minister Kalaty funkcjonowała w sposób nieefektywny. Posiedzenia Komisji odbywały się co prawda systematycznie w latach 2005-2007, niemniej w tamtym okresie Komisja nie rozwiązała żadnego egzystencjalnego bądź też transgresyjnego problemu państwa, jej prace natomiast sprowadzały się głównie do wymiany informacji pomiędzy stronami Komisji.

Po powstaniu gabinetu PO-PSL na jesieni 2007 r. stanowisko przewodniczącego Komisji objął na cztery lata wicepremier, minister gospodarki i zarazem lider partii dopełniającej koalicję (PSL) Waldemar Pawlak. Polityk ten miał bardzo umiarkowany wpływ na podejmowane przez rząd decyzje w kwestiach społeczno-ekonomicznych. Kilkakrotnie zdarzyło się bowiem, że wypracowane przez niego porozumienie z partnerami społecznymi w Komisji było później podważane przez Radę Ministrów (np. takie wydarzenie odnotowano podczas negocjacji nad poziomem płacy minimalnej na rok 2011). Wola rządu do negocjowania najistotniejszych problemów z Komisją zmniejszała się z biegiem czasu. Warto podkreślić, że jeszcze w drugiej połowie 2008 r. w sposób rzetelny zostały przepro-

wadzone konsultacje w sprawie ustawy o emeryturach pomostowych, m.in. na jednym z posiedzeń komisji premier Tusk „wyraził skłonność do pewnych ustępstw wobec presji partnerów”, zaznaczając jednocześnie, że rząd nie będzie ulegał szantażowi żadnej ze stron [Gardawski 2009, s. 236]. O dobrym początku prac Komisji świadczył też fakt przyjęcia uchwały (nr 31) w sprawie podjęcia prac nad rozwiązaniami w kluczowych kwestiach społeczno-gospodarczych, która zakładała rozpoczęcie negocjacji w kwestiach o charakterze transgresyjnym (np. dotyczących stworzenia spójnego systemu emerytalnego) oraz uchwał (nr 33 i nr 35) ustalających wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w latach 2009 i 2010. W obliczu kryzysu ekonomicznego, który nastąpił pod koniec 2008 r., dużą odpowiedzialnością wykazały się strony pracodawców oraz pracowników, udało im się mianowicie w wyniku negocjacji dwustronnych ustalić 13 punktowy Pakiet Działań Antykryzysowych. Został on zaakceptowany (informacje dotyczące Pakietu Działań Kryzysowych oraz działań rządu związanych z jego wdrożeniem pochodzą z oficjalnej strony internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) przez premiera Tuska w dniu 15 maja 2009 r., spora część paktu nie została jednak wdrożona do końca 2011 r. Nie zrealizowano m.in. 5 punktu Pakietu, który zobowiązywał rząd do opracowania ścieżki dojścia wysokości płacy minimalnej do poziomu 50% średniego wynagrodzenia (rząd obiecał przedstawienie stosownych propozycji w tej sprawie do końca 2009 r.), lub też 3 punktu Pakietu zakładającego zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych świadczeń socjalnych realizowanych w formie bonów. Komunikaty z posiedzeń Komisji pomiędzy 24 czerwca 2010 roku a 11 lipca 2011 roku wykazały, iż strona pracowników wielokrotnie podejmowała kwestię nierealizowania przede wszystkim 5 punktu Pakietu, niemniej protesty te nie przyniosły żadnego rezultatu. Od połowy 2009 r. aż do końca 2011 r. Komisja znajdowała się w permanentnym kryzysie, jej strony przestały dochodzić do porozumienia praktycznie we wszystkich egzystencjalnych kwestiach. Podjęto wtedy zaledwie dwie socjoekonomiczne uchwały, które dotyczyły weryfikacji kwot kryteriów dochodowych od 1 października 2010 r. (uchwałą nr 37) oraz programu budowy systemu lokalnych samorządowych funduszy pożyczkowych (uchwałą nr 40), co więcej pierwsza z tych uchwał została podważona przez Radę Ministrów (stanowisko Rady Ministrów wobec uchwały nr 37 z dnia 26 października 2010 r.). W tym czasie zaczęła się uwydatniać słaba pozycja polityczna przewodniczącego Pawlaka, bowiem jego kolejne uzgodnienie z Komisją w sprawie płacy minimalnej na rok 2011 zostało pod naciskiem ministra finansów odrzucone przez rząd. Warto nadmienić, że owo porozumienie mogłoby być traktowane jako sukces Komisji i rządu, jego wdrożenie łączyłoby się bowiem ze zgodą wszystkich stron na dalsze reformy (informowała o tym opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Związku Rzemiosła Polskiego niezrealizowana uchwała nr 42 dotycząca zmian w prawie

zamówień publicznych). Rząd zdecydował się wówczas na bezkompromisowe postępowanie wobec partnerów społecznych oraz Komisji. Omawiane wyżej przypadki spowodowały utratę wiarygodności wobec ministrów reprezentujących stronę rządową w Komisji oraz znacznie pogorszyły relacje na linii Komisja – rząd. Koncepcja włączenia partnerów społecznych w prace nad rozwiązywaniem transgresyjnych problemów państwa została przynajmniej odłożona na czas nieokreślony. Komisja zaczęła być traktowana przez gabinet w sposób instrumentalny, konkretne projekty ustaw były tylko przedstawiane na forum Komisji, natomiast niemal wszystkie poprawki do projektów zgłaszane przez strony pracodawców i pracowników były odrzucane. Zdarzyło się to w przypadku ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego żywienia oraz wyrobów medycznych, pakietu klimatycznego, reformy emerytur mundurowych (tutaj rząd preferował negocjacje dwustronne, poza Komisją), czy też w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego. W 2011 r. największym problemem Komisji stała się sama organizacja wymaganych przez ustawy konsultacji. Rząd próbował wówczas przyspieszyć oraz ograniczyć czas trwania konsultacji założeń projektu budżetu oraz projektu ustawy budżetowej państwa. Ustawowa procedura tylko częściowo została przywrócona po intensywnych protestach niemal wszystkich organizacji należących do Komisji. Z komunikatu z posiedzenia Komisji z dnia 11 lipca 2011 r. wynika, że kilka organizacji, tzn. NSZZ „Solidarność”, OPZZ, PKPP Lewiatan oraz BCC, i tak zdecydowało się wyrazić swoje wątpliwości co do zgodności z prawem przebiegu konsultacji nad projektem budżetu państwa. Ich przedstawiciele argumentowali, że organizacje zostały bezprawnie pozbawione możliwości uczestniczenia w przewidzianym ustawowo pierwszym etapie konsultacji budżetowych. Druga połowa 2011 r. to okres zaniku dialogu społecznego na szczeblu krajowym, od 11 lipca do 31 grudnia 2011 r. nie odbyło się żadne posiedzenie plenarne Komisji, a jej dotychczasowy przewodniczący zrezygnował ze sprawowania tej funkcji. Wicepremier Pawlak uznał bowiem, że urząd przewodniczącego Komisji powinna piastować osoba mająca większy wpływ na podejmowane przez rząd decyzje o charakterze społeczno-ekonomicznym (najlepiej pochodząca z partii dominującej w koalicji – Platformy Obywatelskiej). Ocena efektywności działania Komisji w latach 2007–2011 z punktu widzenia ilości oraz relewantności przyjętych socjoekonomicznych uchwał musiała więc być negatywna. Komisja w analizowanym okresie podjęła zaledwie kilka egzystencjalnych uchwał, z których jedna została podważona przez Radę Ministrów. Jedyna uchwała o charakterze transgresyjnym informowała tylko o rozpoczęciu dyskusji na temat dalekosiężnych interesów państwa, nie osiągnięto natomiast żadnych porozumień mających na celu rozwiązanie któregoś z najistotniejszych problemów państwa.

Podsumowanie

W latach 2001–2011 Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych funkcjonowała w sposób efektywny wyłącznie pod przewodnictwem Jerzego Hausnera, zwłaszcza w latach 2002-2003. Przyjęła ona wtedy trzynaście uchwał o charakterze socjoekonomicznym, z których jedenaście podejmowało egzystencjalne, a dwie transgresyjne problemy państwa. Warto nadmienić, że rozwiązywane wówczas egzystencjalne kwestie nie odnosiły się wyłącznie do problematyki związanej z ustawowymi zadaniami Komisji, ale dotyczyły również inicjatyw legislacyjnych rządu. W ten sposób stronie rządowej udało się skutecznie włączyć Komisję w proces tworzenia nowego prawa. W kolejnych latach efektywność pracy Komisji zdecydowanie spadła, do końca 2011 r. podjęła ona zaledwie kilka uchwał mających na celu rozwiązanie problemów bieżących, z których jedna została później podważona przez Radę Ministrów, oraz dwie informujące o rozpoczęciu negocjacji na temat transgresyjnych problemów państwa (w rzeczywistości uchwały te nie doprowadziły do włączenia członków Komisji do prac nad dalekosiężnymi interesami państwa). O umiarkowanie wysokiej efektywności pracy Komisji za kadencji Jerzego Hausnera zdecydowały głównie dwa czynniki: po pierwsze Jerzy Hausner pełnił w rządzie decydującą rolę w kwestiach dotyczących wyznaczania kierunków polityki społecznej i gospodarczej rządu (działo się tak dlatego ponieważ był on obdarzony wysokim zaufaniem ówczesnego premiera oraz pochodził z partii dominującej w koalicji); po drugie, niewątpliwie rządy SLD-UP-PSL oraz SLD-UP wykazały wielką wolę polityczną do współpracy z Komisją, członkowie tego drugiego gabinetu zastanawiali się nawet nad przekształceniem Komisji w swego rodzaju *quasi-rząd*. Te dwa warunki nie były spełnione w kolejnych latach działalności Komisji. Należy podkreślić, iż pozycja polityczna przewodniczących Komisji z lat 2005-2011 była bardzo słaba. Minister Michałkiewicz był politykiem bez większego zaplecza politycznego i miał za zadanie sprawować swój urząd tylko do czasu zawarcia przez mniejszościowy rząd PiS koalicji z innymi partiami politycznymi. Jego następczyni, minister Kalata, reprezentowała w rządzie partię, która dopełniała koalicję, członkowie tej partii byli właściwie odsunięci od podejmowania najistotniejszych decyzji politycznych w rządzie. Podobnie jak minister Kalata, wicepremier Pawlak należał do partii zaledwie dopełniającej koalicję, której koncepcja rozwoju gospodarczego państwa była inna od postulatów głoszonych przez partię dominującą. Dlatego też niektóre wynegocjowane przez przewodniczącego Pawlaka porozumienia z partnerami społecznymi w Komisji były później odrzucane na posiedzeniach Rady Ministrów. Po 2005 r. kolejne gabinety zachowywały również sceptycyzm co do możliwości głębszej współpracy z Komisją. Rząd mniejszościowy Prawa i Sprawiedliwości, a później koalicja rządowa PiS-Samoobrona-LPR nie były zainteresowane kooperacją z żadną organizacją należącą do Komisji. Oba gabinety

przejawiały wolę polityczną do współpracy w najistotniejszych kwestiach państwowych wyłącznie z NSZZ „Solidarność”. Rząd PO-PSL tylko na początku swojej pracy skłaniał się do współdziałania z Komisją, później natomiast ustalenia uzgodnione z partnerami społecznymi były przez rząd regularnie nierealizowane. Co gorsza w 2011 r. przedstawiciele władzy wykonawczej zaczęli naginać prawo w celu maksymalnego skrócenia wspólnych rozmów w kwestii projektu budżetu państwa na rok 2012. Rola Komisji zmieniała się w latach 2001-2011. Początkowo pełniła ona funkcję negocjacyjną i aktywnie uczestniczyła w tworzeniu prawa, ale od roku 2005 (z wyjątkiem roku 2008) jej rola ograniczyła się do wymiany informacji (bądź czasem konsultacji) pomiędzy stronami Komisji.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska, B. (2006), *Założenia umowy społecznej w zakresie polityki rodzinnej*, [w:] Wrątny, J. (red.), *Umowa społeczna „Gospodarka – praca – rodzina – dialog”* (s. 47-71). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Chodubski, A. (2006), *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Gardawski, J. (2002), *Powstanie i przekształcenia Komisji Trójstronnej na poziomie centralnym*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/10/feature/pl0210106f.htm>, (odczyt z dnia 30.01.2012).
- Gardawski, J. (2008), *Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych*, [w:] Misztal, W., Zybala, A. (red.), *Partnerstwo społeczne – modele rozwoju Polski* (s. 19-31). Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Gardawski, J. (2009), *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Gąciarz, B., Pańków, W. (2001), *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kabaj, M. (2006), *Założenia umowy społecznej w zakresie tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia*, [w:] Wrątny, J. (red.), *Umowa społeczna „Gospodarka – praca – rodzina – dialog”* (s. 16-46). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Rada Ministrów (2002), *Zasady dialogu społecznego*, <http://opzz.org.pl/assets/file/opinie%202028ZASADY%20DIALOGU%20SPOLECZNEGO%29.pdf> (odczyt z dnia 30.01.2012).

Towalski, R. (2007), *Dialog społeczny – próba definicji*, [w:] Towalski, R. (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje* (s. 13-30). Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Strony internetowe

http://www.dialog.gov.pl/komisja_trojstronna/uchwaly - oficjalna strona Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.dialog.gov.pl/node/380> - oficjalna strona Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011001080> – Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032282255> – Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Departament%20Pomocy%20Spoecznej/Akty%20prawne/pomoc%20spoleczna%20D.%20U.%20z%202008%20r%20nr115%20poz.7028.pdf> – oficjalna strona Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/pakiet-dzialan-antykryzysowych-podczas-obrad-trojstronnej-komisji-ds-spoleczno-gospodarczych/> - oficjalna strona Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/tematy-przyjetego-autonomicznie-pakietu-dzialan-antykryzysowych/> - oficjalna strona Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m01531&ms=&ml=pl&mi=166&mx=0&ma=166> – oficjalna strona Ministerstwa Zdrowia (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://opzz.org.pl/assets/file/opinie%202/%28ZASADY%20DIALOGU%20SPOLECZNEGO%29.pdf> – oficjalna strona Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (odczyt z dnia 30.01.2012).

http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/decyzje_z_dnia/stanowisko_wobec_uchwaly_nr_37,5561/ - oficjalna strona Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (odczyt z dnia 30.01.2012).

<http://www.zrp.pl/Dzia%C5%82alno%C5%9B%C4%87ZRP/Dialogspo%C5%82eczny/KomisjaTr%C3%B3jstronna/tabid/75/language/pl-PL/Default.aspx> - oficjalna strona Związku Rzemiosła Polskiego (odczyt z dnia 30.01.2012).