

Maciej Olejnik*

Dialog społeczny na poziomie regionalnym w województwie dolnośląskim i lubelskim – analiza porównawcza

Wstęp

Pojęcie dialogu społecznego jest interpretowane dwojako. W ujęciu szerszym poprzez dialog społeczny rozumie się (zgodnie z oficjalną definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy) „wszystkie formy negocjacji, konsultacji bądź po prostu wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców, dotyczące zagadnień z obszaru polityk gospodarczej i społecznej”¹. Natomiast w ujęciu węższym kategorię tę definiuje się „koncentrując się na konkretnych, funkcjonalnie wyspecjalizowanych (w sprawach społeczno-ekonomicznych) instytucjach, służących tworzeniu negocjacyjnego ładu społecznego. [...] Idzie tu o takie instytucje, które stanowią płaszczyznę spotkania między różnymi reprezentacjami »interesów specjalnych« czy grupowych oraz negocjowania takich rozwiązań w kwestiach spornych, które są do przyjęcia dla każdej z nich i są wprowadzane w strukturę procesu decyzyjnego toczącego się w administracji publicznej”². W artykule pojęcie dialogu społecznego jest rozumiane zgodnie z jego węższą interpretacją. Taki sposób definiowania tej kategorii umożliwił przeprowadzenie analizy porównawczej sposobu oraz efektywności funkcjonowania dialogu społecznego na poziomie regionalnym w województwie dolnośląskim i lubelskim poprzez zbadanie skuteczności działania Dolnośląskiej oraz Lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego. Należy podkreślić,

* Doktorant Wydziału Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski.

¹ R. Towalski, *Dialog społeczny – próba definicji*, [w:] *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Towalski, Warszawa 2007, s. 18–19.

² K.W. Frieske, L. M. Machol-Zajda, *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia*, [w:] *Dialog społeczny. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, red. K. W. Frieske, L. Machol-Zajda, B. Urbaniak, H. Zarychta, Warszawa 1999, s. 9–10.

iz Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego są najważniejszymi regionalnymi instytucjami dialogu społecznego w Polsce.

Najistotniejszym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie komisji jest ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego³. We wspomnianym akcie ustawodawca określił warunki niezbędne do założenia, składu i kompetencji komisji. Zgodnie z art. 16.2 ustawy, wojewoda powołuje komisję do życia wyłącznie na wspólny wniosek przynajmniej jednej reprezentatywnej organizacji pracowników oraz pracodawców. Poprzez reprezentatywne organizacje pracowników należy rozumieć ogólnokrajowe związki zawodowe (także federacje czy też konfederacje związków zawodowych), które zrzeszają ponad 300 tys. członków będących pracownikami oraz działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (art. 6.2). Ponadto w myśl ustawy przy ustalaniu kryterium liczebności uwzględnia się nie więcej niż po 100 tys. pracowników, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w jednej sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (art. 6.3). Natomiast reprezentatywną organizacją pracodawców jest każda organizacja zrzeszająca pracodawców zatrudniających ponad 300 tys. pracowników⁴ o zasięgu ogólnokrajowym, a jej członkowie działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (art. 7.3, art. 7.4).

W Polsce funkcjonują trzy reprezentatywne organizacje pracowników (Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych) oraz cztery reprezentatywne organizacje pracodawców (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Business Centre Club i Związek Rzemiosła Polskiego). W skład komisji wchodzi przedstawiciele wojewody (strona rządowa), marszałka województwa (strona samorządowa) oraz wyżej wymienionych organizacji (strony pracowników i pracodawców).

Przewodniczącym komisji jest wojewoda (art. 18.3). Głównym uprawnieniem komisji jest możliwość wyrażania opinii:

– w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa,

³ Dz. U. 2001, nr 100, poz. 1080, tekst ujednolicony.

⁴ Przy ustalaniu kryterium liczebności uwzględnia się maksymalnie 100 tys. pracowników zatrudnionych przez pracodawców, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w jednej sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności.

– w sprawach o zasięgu wojewódzkim, które zostały przekazane w drodze uchwały Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego przez Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych,

– w sprawach społecznych lub gospodarczych odnoszących się do konfliktów na linii pracodawcy – pracownicy (art. 17.1).

Należy nadmienić, iż komisja przyjmuje opinię jedynie za zgodą przedstawicieli wszystkich stron reprezentowanych w komisji (art. 17.3). Komisja ma również prawo, na wspólny wniosek strony pracowników i pracodawców, uzyskać pełnię informacji na temat przygotowywanego przez władze samorządowe projektu strategii rozwoju województwa. Następnie dokument ten może być opiniowany przez komisję (art. 17.2). Do kompetencji komisji należy także rozpatrywanie spraw społecznych lub gospodarczych wynikających ze sporów pomiędzy pracodawcami i pracownikami (art. 17a.1), włącznie z prawem do wyznaczenia osoby z misją dobrej woli, której zadaniem byłoby doprowadzenie do porozumienia pomiędzy skonfliktowanymi stronami (art. 17b).

Tryb pracy komisji został uszczegółowiony w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 roku w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego⁵. W myśl przywołanego rozporządzenia komisja wykonuje swoje zadania na posiedzeniach plenarnych, które powinny być zwoływane w zależności od potrzeb, ale nie rzadziej niż jeden raz na trzy miesiące (art. 8.1, 8.2). Pracami komisji kieruje prezydium komisji. W jego skład wchodzi przewodniczący (wojewoda) i wiceprzewodniczący komisji (są nimi przedstawiciel marszałka województwa oraz każdej reprezentatywnej organizacji pracowników i pracodawców) (art. 10.1, 10.2). W celu zwiększenia efektywności działania komisja ma prawo powoływać stałe oraz doraźne zespoły robocze. Ich członkami są przedstawiciele wszystkich stron komisji (art. 9, 16.2). Warto również nadmienić, iż komisja może zapraszać do udziału w posiedzeniach przedstawicieli powiatów i gmin z terenu województwa, w tym przedstawicieli administracji samorządowej, organizacji społecznych i zawodowych, niereprezentatywnych związków zawodowych, a także niereprezentatywnych organizacji pracodawców (art. 4). Kwestiami technicznymi i organizacyjnymi komisji, do których zalicza się m.in. informowanie członków komisji o terminie posiedzenia plenarnego, posiedzenia prezydium albo zespołów roboczych, czy też przesyłanie stronom komisji procedowanych materiałów, zajmuje się biuro komisji (art. 21).

W artykule porównano działalność Dolnośląskiej oraz Lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w latach 2002–2010. W charakterystyce wykorzystano zarówno materiały o charakterze ilościowym (tzn. informacje na temat liczby posiedzeń plenarnych, posiedzeń prezydium oraz zespołów roboczych obydwu komisji, liczby przyjętych przez nie opinii oraz liczby rozpatrywanych

⁵ Dz. U. 2002, nr 17, poz. 157.

przez nie konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami), jak i jakościowym (tzn. informacje na temat spraw, którymi głównie zajmowały się omawiane komisje). Prace komisji zostały przeanalizowane przy pomocy dwóch metod badawczych: metody porównawczej oraz metody decyzyjnej. Ta pierwsza polega na „wykrywaniu podobieństw między procesami i zjawiskami, które prowadzą także do ustalania różnic między nimi”⁶, natomiast ta druga „na rozpatrywaniu 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”⁷. Przeprowadzenie powyższych badań umożliwiło potwierdzenie hipotezy, iż lubelska komisja była zdecydowanie skuteczniejsza pod względem zdolności dochodzenia do kompromisu oraz znacznie częściej i w sposób bardziej efektywny zajmowała się rozwiązywaniem sporów pomiędzy pracodawcami a pracownikami w porównaniu do komisji dolnośląskiej. Ponadto udowodniono, iż pomimo odmiennego trybu pracy obie komisje zajmowały się podobnymi egzystencjalnymi oraz transgresyjnymi problemami (należy jednak odnotować, iż dolnośląska komisja intensywnie zaczęła pracować nad dalekosiężnymi zagadnieniami dopiero od 2010 r.).

Analiza porównawcza funkcjonowania Dolnośląskiej i Lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego (2002–2010)

Zarówno dolnośląska, jak i lubelska komisja opracowały swój specyficzny model działania, poprzez który starały się wypełniać powierzone obowiązki. Szczegółowe informacje odnośnie trybu pracy obu komisji oraz sposobu ich funkcjonowania na tle pozostałych Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego zostały przedstawione w poniższych tabelach. W tab. 1 znajdują się dane dotyczące częstotliwości posiedzeń plenarnych, prezydium oraz zespołów roboczych dolnośląskiej oraz lubelskiej komisji w latach 2002–2010, natomiast tab. 2 zawiera informacje na temat średniej ilości spotkań organizowanych przez Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego w badanym okresie.

Powyższe dane wskazują, iż w analizowanym okresie lubelska komisja organizowała dwa razy więcej posiedzeń plenarnych niż komisja dolnośląska. Ponadto należy podkreślić, iż łączna ilość posiedzeń plenarnych lubelskiej komisji była zdecydowanie wyższa od średniej krajowej. W dolnośląskiej komisji instytucja posiedzeń plenarnych była raczej niedocenioną formą spotkań, m.in. trzy-

⁶ A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2006, s. 125.

⁷ Tamże, s. 130–131.

Tab. 1. Liczba posiedzeń plenarnych, prezydium oraz zespołów problemowych Dolnośląskiej oraz Lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w latach 2002–2010

Posiedzenia		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Razem
Dolnośląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego	Plenarne	4	4	4	2	4	2	3	8	4	35
	Prezydium	3	10	13	4	10	8	9	7	10	74
	Zespołów roboczych	0	15	7	5	13	11	12	17	7	87
Lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego	Plenarne	3	7	8	4	6	10	8	9	7	62
	Prezydium	4	2	3	1	8	9	9	8	8	52
	Zespołów roboczych	0	0	1	0	2	6	8	10	7	34

Źródło: *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 166; *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2010 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 254.

Tab. 2. Średnia liczba posiedzeń plenarnych, prezydium oraz zespołów roboczych organizowanych przez Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego między 2002 r. a 2010 r.

Posiedzenia Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego	Średnia liczba posiedzeń w latach 2002–2010
Plenarne	44
Prezydium	41
Zespołów roboczych	34

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 166; *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2010 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 254.

krotnie omawiana komisja nie wypełniła obowiązków wynikających z przepisów prawa i nie zorganizowała przynajmniej czterech posiedzeń w roku, a tylko jeden raz (w 2009 r.) odbyło się więcej posiedzeń plenarnych niż wynika to z zapisów Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Łącznie, w latach 2002–2010, liczba posiedzeń plenarnych zorganizowanych w dolnośląskiej komisji była mniejsza o 25% od średniej liczby posiedzeń Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego. Ze znacznie większą częstotliwością odbywały się posiedzenia prezydium oraz zespołów roboczych dolnośląskiej komisji. Ich liczba była większa od całkowitej liczby posiedzeń organów lubelskiej komisji oraz znacznie wykraczała ponad średnią krajową. Prezydium oraz zespoły robocze lubelskiej komisji zaczęły intensywnie pracować po 4–5 latach od wejścia w życie Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych

i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. W konsekwencji, suma posiedzeń prezydium tej komisji w latach 2002–2010 zdecydowanie przewyższyła średnią krajową, a ogólna liczba spotkań zespołów roboczych zrównała się ze średnią liczbą posiedzeń zespołów roboczych Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

Warto jednak odnotować, iż ponadprzeciętna aktywność obu komisji nie zawsze wiązała się z efektywnością ich działania, w szczególności jeśli chodzi o komisję dolnośląską. Jeszcze w latach 2003–2004 wysoka częstotliwość spotkań zespołów roboczych tej komisji niosła za sobą konkretne profity. W tamtym okresie bowiem organy te „zajmowały się dokładnym, choć niekiedy zbyt drobiazgowym formułowaniem treści stanowisk”⁸ (niektóre komisje, w tym dolnośląska, przyjmowały opinie w formie stanowisk; szczegółowe dane na temat liczby opinii uchwalonych przez obie komisje zostały przedstawione w tab. 3). Stanowiska były później podejmowane przez komisję. W następnych latach prace tych zespołów traktowało się raczej jako „wartość samą w sobie”⁹. W kulminacyjnym momencie „w dolnośląskiej WKDS istniało aż siedem zespołów roboczych [...] ich liczba raczej nie przechodziła w jakość funkcjonowania komisji”¹⁰. Tytułem przykładu: w latach 2007–2008 dolnośląska komisja nie przyjęła żadnego stanowiska pomimo tego, iż jej zespoły spotkały się 23 razy. Jacek Sroka zauważył, iż „w tym sensie prace zespołów roboczych nie przyniosły żadnego rezultatu”, co więcej, ich spotkania miały „w zasadzie wyłącznie charakter informacyjny, a tematyka której poświęcono posiedzenia zespołów [...] była raczej mialka”¹¹. Podobny wniosek można wysnuć, analizując działalność prezydium dolnośląskiej komisji.

Pomimo istnienia niewielkiej liczby zespołów roboczych w lubelskiej komisji (w latach 2002–2003 nie funkcjonował żaden zespół roboczy, następnie został utworzony jeden, doraźny zespół, a od kilku lat działa kolejny, stały zespół), instytucja ta – od początku istnienia aż do 2009 r. – zajmowała się niemal wszystkimi istotnymi dla partnerów społecznych oraz regionu sprawami społeczno-ekonomicznymi¹². Najistotniejsze problemy były przez nią rozpatrywane głównie na posiedzeniach plenarnych. Specyficzną cechą lubelskiej komisji było przyjmowanie przez nią opinii w formie wniosków, które następnie były „kierowane do podmiotów, mogących przyczynić się do rozwiązania konkretnego problemu”¹³. Warto odnotować, że podmioty te (głównie instytucje publiczne oraz prywatne

⁸ J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Warszawa 2004, s. 43.

⁹ J. Sroka, *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie regionalnym – raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, Warszawa 2009, s. 180.

¹⁰ J. Sroka, *Dolnośląska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego*, [w:] *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, red. M. Błaszczuk, J. Sroka, Warszawa 2006, s. 32.

¹¹ J. Sroka, *Analiza funkcjonowania...*, s. 179–180.

¹² Zob. J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, dz. cyt., s. 39, J. Sroka, *Analiza funkcjonowania...*, s. 182.

¹³ P. Sula, *Lubelska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego*, [w:] *Sieci czy...*, s. 50.

przedsiębiorstwa) nie tylko niemal zawsze udzielały odpowiedzi na wnioski komisji, ale też często podejmowały oczekiwane przez nią działania. Lubelska komisja przyjmowała opinie na posiedzeniach plenarnych oraz prezydium. Można więc stwierdzić, że wysoka częstotliwość spotkań tych ciał miała wpływ na stosunkowo dużą efektywność działania komisji.

W tab. 3 zostały zamieszczone dane dotyczące liczby przyjmowanych opinii przez dolnośląską oraz lubelską komisję. Należy ponownie nadmienić, iż dolnośląska komisja podejmowała opinie w postaci stanowisk, natomiast lubelska głównie w postaci wniosków (z rzadka przyjmowała je w formie apeli oraz stanowisk, ponadto komisja ta kilkanaście razy dosłownie podjęła opinie).

Tab. 3. Liczba opinii/stanowisk/wniosków/apeli przyjętych przez Dolnośląską oraz Lubelską Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego w latach 2002–2010

WKDS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Razem
Dolnośląska	0	5	4	0	1	0	0	0	1	11
Lubelska	16	20	16	12	39	53	53	51	26	286

Źródło: Opracowane na podstawie korespondencji autora z sekretarzami i pracownikami obydwu komisji, oraz: *Stanowiska przyjęte przez Dolnośląską Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego* <http://www.duw.pl/Stnowiska,627.html>, 14.03.2012.

Powyższe dane wskazują, iż lubelska komisja pracowała skuteczniej w porównaniu z dolnośląską (w badanym okresie, w kwestiach merytorycznych, była ona w stanie dochodzić do konsensusu 26 razy częściej niż komisja dolnośląska). Ponadto, lubelska komisja zdecydowanie wyróżniała się na tle innych komisji pod względem liczby przyjętych opinii. Średnia liczba opinii podjętych przez Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego w latach 2002–2009¹⁴ wyniosła 38¹⁵. Wynik ten jest kilkakrotnie niższy od rezultatów pracy komisji lubelskiej. Dane te zachęcają do postawienia tezy, iż styl pracy lubelskiej komisji, polegający na wypracowywaniu kompromisu i w konsekwencji przyjmowaniu wniosków dotyczących niemal każdego rozpatrywanego problemu, jest godzien naśladowania.

Dolnośląska komisja była natomiast wyjątkowo nieefektywną instytucją z punktu widzenia zdolności jej członków do osiągnięcia kompromisu. Nie potrafiła

¹⁴ Do momentu napisania artykułu autorowi nie udało się uzyskać informacji odnośnie liczby opinii przyjętych w 2010 r. przez kilka Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego. Z tego powodu w badaniach nie uwzględniono wyników za 2010 r.

¹⁵ Dane dotyczące przyjętych przez Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego opinii zostały zebrane w drodze prywatnej korespondencji. Przy obliczaniu średniej liczby przyjętych opinii w latach 2002–2009 uwzględniono wyniki z 13 Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego. Trzy komisje odmówiły udzielenia informacji, tłumacząc, że dane te albo zostały zarchiwizowane, albo też nigdy nie były zachowywane przez komisje.

przyjąć jakiegokolwiek stanowiska, apelu, opinii etc. przez większość badanego okresu (tzn. w 2002 r., 2005 r. oraz w latach 2007–2009). Liczba opinii przyjętych przez dolnośląską komisję jest znacznie mniejsza od średniej krajowej zarówno przy uwzględnieniu, jak i pominięciu w obliczeniach wyniku lubelskiej komisji (z obliczeń autora wynika, że w tym drugim przypadku średnia liczba opinii przyjętych przez komisje w latach 2002–2009 wynosiła 20).

Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego mogą również pełnić rolę rozjemcy w pojawiających się w regionie konfliktach społeczno-ekonomicznych. Jest to niezwykle istotne uprawnienie komisji. Jednym z celów ustawodawcy było bowiem stworzenie regionalnych instytucji rozwiązujących najistotniejsze spory o charakterze społeczno-ekonomicznym w województwach. W tab. 4 zostały zaprezentowane dane na temat liczby rozpatrywanych przez dolnośląską oraz lubelską komisję konfliktów pomiędzy pracobiorcami a pracodawcami w latach 2004–2010¹⁶.

Tab. 4. Liczba rozpatrywanych konfliktów przez Dolnośląską oraz Lubelską Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego w latach 2004–2010

WKDS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Razem
Dolnośląska	4	4	5	1	3	4	4	25
Lubelska	3	3	7	9	12	6	1	41

Źródło: *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 181; *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2010 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 15, 61.

W analizowanym okresie lubelska komisja rozpatrywała na swych posiedzeniach zdecydowanie więcej sporów pomiędzy pracodawcami i pracownikami niż komisja dolnośląska, jednakże należy podkreślić, iż obie komisje częściej zajmowały się tą problematyką w porównaniu do innych komisji (średnio Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego rozpatrywały 19 tego rodzaju konfliktów w latach 2004–2010¹⁷). Warto nadmienić, iż duża liczba analizowanych przypadków nie zawsze przekładała się na jakość pracy komisji. Obie komisje kilkakrotnie ponosiły porażki w tej materii, nie były one bowiem w stanie doprowadzić do kompromisu

¹⁶ Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego uzyskały prawo do rozpatrywania spraw społecznych lub gospodarczych powodujących konflikty pomiędzy pracodawcami i pracownikami dopiero w 2004 r.

¹⁷ Obliczenia własne na podstawie: *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 181; *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2010 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 15, 30–31, 61, 92, 97, 105, 116–117, 129, 139, 150–151, 167–168, 181, 194–196, 233–234, 242, 248.

pomiędzy skłóconymi stronami i, w konsekwencji, zapobiec strajkom bądź nawet upadkowi firmy. Szczególnie dużo niepowodzeń, w porównaniu do lubelskiej komisji, zanotowała dolnośląska komisja – chodzi tu m.in. o przypadki Jedyńki Wrocławskiej¹⁸, firmy Cussons Polska SA¹⁹, Fabryki Automatów Tokarskich we Wrocławiu²⁰, Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego we Wrocławiu²¹, czy też Faurecii Wałbrzych Spółki z o.o. w Wałbrzychu²². Konflikty rozpatrywane przez lubelską komisję znacznie częściej kończyły się zawarciem porozumienia, tak też się stało m.in. w przypadku sporu zbiorowego o charakterze płacowym w zakładach opieki zdrowotnej na terenie Lubelszczyzny²³, konfliktu w Fabryce Łożysk Toczyńskich – Kraśnik SA²⁴, czy też sporu zbiorowego SPZOZ w Biłgoraju (szczególna rola przewodniczącego Lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego oraz wyznaczonego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej mediatora)²⁵. Lubelska komisja, zwłaszcza w ostatnich latach, nie uniknęła też dotkliwych porażek (np. sprawa likwidacji Oddziału KSC SA „Cukrownia Lublin”²⁶ bądź też konflikt we Wschodnim Zakładzie PKP Cargo SA w Lublinie²⁷).

Powyżej wskazane przykłady dowodzą, iż dolnośląska komisja była zaledwie miejscem służącym wymianie informacji między pracodawcami a pracownikami – sama instytucja raczej nie potrafiła „godzić” obu stron. Odwrotnie było w przypadku lubelskiej komisji, jej członkowie byli w stanie kilkanaście razy pomóc (czasami nawet umożliwić) skonfliktowanym stronom w osiągnięciu porozumienia. Należy pamiętać, iż niska skuteczność dolnośląskiej komisji nie musi być dowodem na jej słabość. Jest bardzo prawdopodobne, iż część konfliktów, które pojawiły się na Dolnym Śląsku, było nie do rozwiązania.

Porównanie pracy obu komisji nie byłoby kompletne bez dokonania chociaż pobieżnego przeglądu tematów którymi zajmowały się komisje. W tab. 5 zostały omówione problemy, które najczęściej były rozpatrywane przez dolnośląską oraz lubelską komisję. W szczególności zwrócono uwagę na to, czy (i ewentualnie jakiego rodzaju) zagadnienia o charakterze transgresyjnym były rozpatrywane przez omawiane komisje. Ponadto zaprezentowano poniżej główne egzystencjalne problemy, nad jakimi pracowały badane instytucje.

¹⁸ Zob. J. Sroka, *Dolnośląska Wojewódzka...*, s. 46–49.

¹⁹ Zob. *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2008 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 14.

²⁰ Tamże, s. 19.

²¹ *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2010...*, s. 15.

²² Tamże, s. 19–20.

²³ *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2008...*, s. 25.

²⁴ *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009...*, s. 69.

²⁵ *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2010...*, s. 61.

²⁶ *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2008...*, s. 25.

²⁷ *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009...*, s. 67.

Tab. 5. Zagadnienia najczęściej rozpatrywane przez Dolnośląską oraz Lubelską Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego w latach 2002–2010

Komisja	Najczęściej podejmowane tematy
Dolnośląska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego	<ul style="list-style-type: none"> – konflikty pomiędzy pracodawcami a pracownikami (nieprzestrzeganie prawa pracy), – ochrona zdrowia (zadłużenie szpitali, nieotrzymywanie pensji przez pracowników szpitali, dyskusje nad utworzeniem sieci szpitali), – bezrobocie (z punktu widzenia wysokich podatków dla przedsiębiorców, problem wysokiego poziomu bezrobocia wśród ludzi młodych oraz w wieku 50+), – szkolnictwo na poziomie podstawowym oraz gimnazjalnym – problem likwidacji placówek oświatowych w regionie, – szkolnictwo wyższe oraz zawodowe (nieprzystosowanie szkolnictwa wyższego oraz edukacji zawodowej do potrzeb dolnośląskich pracodawców i regionalnego rynku pracy), – Unia Europejska (stopień wykorzystania funduszy unijnych), – komunikacja na Dolnym Śląsku (stan rozwoju infrastruktury), – ochrona środowiska, – sytuacja sektora elektroenergetycznego w Polsce i wynikające stąd wnioski dla Dolnego Śląska, – organizacja kilku konferencji, (np. „Kanon wykształcenia dla wolnego rynku i społeczeństwa obywatelskiego”, „Edukacja – Wolny Rynek – Społeczeństwo Obywatelskie”, „Polska w 2030 roku. Wyzwania rozwojowe”), – opiniowanie oraz udział w tworzeniu dokumentów o charakterze transgresyjnym („Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020”, „Strategia Rozwoju Polski Zachodniej” [komisja rozpoczęła współpracę z władzą publiczną nad wspomnianymi dokumentami dopiero od 2010 r.]),
Lubelska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego	<ul style="list-style-type: none"> – konflikty pomiędzy pracodawcami a pracownikami (problemy z przestrzeganiem prawa pracy), – budownictwo (kryzys regionalnych firm budowlanych spowodowany faktem, iż większość projektów na Lubelszczyźnie realizowały firmy spoza regionu), – ochrona zdrowia (kłopoty finansowe placówek służby zdrowia, konflikty na tle płacowym, deficyt pielęgniarek), – inne problemy sektora publicznego (ryzyko likwidacji Oddziału Ruch SA w Lublinie [zażegnane], problemy Przedsiębiorstw Państwowej Komunikacji Samochodowej etc.), – bezrobocie (problem wysokiego bezrobocia wśród ludzi młodych oraz niepełnosprawnych, problematyka przedsiębiorczości, problem upadku licznych przedsiębiorstw prywatnych), – niski poziom szkolnictwa (w szczególności zajmowano się problematyką szkolnictwa zawodowego w regionie), – Unia Europejska (wykorzystywanie środków unijnych przez władze oraz mieszkańców regionu), – rolnictwo (np. niezwykle ciężka sytuacja cukrowni na Lubelszczyźnie, problemy finansowe innych lokalnych przedsiębiorstw rolniczych), – komunikacja (lotnisko, drogi, kolej),

Tab. 5. cd.

Lubelska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego	<ul style="list-style-type: none"> – rynek energii elektrycznej w regionie (rynek jest w zbyt dużym stopniu zmonopolizowany, co bezpośrednio wiąże się ze stosunkowo wysokimi cenami za energię elektryczną), – próby zintegrowania działań wszystkich wpływowych środowisk Lubelszczyzny oraz prowadzenia wspólnego lobbingu na rzecz województwa, – rozpatrywanie projektów budżetu samorządu województwa, – opiniowanie oraz udział w tworzeniu dokumentów o charakterze transgresyjnym („Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego 2006–2020”, „Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku”, „Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju”, „Wspieranie prywatyzacji poprzez udzielanie poręczeń spółkom z udziałem pracowników i jednostek samorządu terytorialnego”, „Program usuwania wyrobów zawierających azbest dla terenu Województwa Lubelskiego na lata 2009–2032”, „Program usuwania azbestu dla miasta Lublin”), ponadto analiza perspektyw przekształceń i rozwoju kluczowych przedsiębiorstw regionu w świetle strategii gospodarczej rządu
---	---

Źródła: Opracowane na podstawie J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny...*, s. 58–66; J. Sroka, *Dolnośląska Wojewódzka Komisja...*, s. 30–49; P. Sula, *Lubelska Wojewódzka Komisja...*, s. 50–60; J. Sroka, *Analiza funkcjonowania...*, s. 178–182; *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2008...*, s. 11, 20–22; *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009...*, s. 11–13, 35–45; *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2010...*, s. 10–11, 51–56; *Protokoły z posiedzeń plenarnych, prezydium oraz zespołów roboczych Dolnośląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego*, <http://www.duw.pl/Protokoły,z,roku,2008,13439.html>, 14.03.2012; *Informacje o odbytych posiedzeniach plenarnych. Prezydium oraz zespołów roboczych Lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego*, <http://www.kds.lublin.uw.gov.pl/>, 14.03.2012.

Informacje zawarte w tab. 5 wskazują, iż dolnośląska oraz lubelska komisja pracowały nad bardzo podobnymi zagadnieniami. W obu komisjach wiele czasu poświęcono na rozpatrywanie takich egzystencjalnych kwestii, jak konflikty na linii pracodawcy–pracownicy, ochrona zdrowia, bezrobocie, edukacja, komunikacja, energetyka czy też stopień wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej przez władze oraz mieszkańców regionu. Na posiedzeniach lubelskiej komisji intensywnie zajmowano się także problematyką rozwoju regionalnego, rolnictwa, budownictwa czy firm, których większościowym właścicielem jest Ministerstwo Skarbu Państwa. Podjęcie takowej tematyki przez lubelską komisję wynikało ze struktury gospodarczej Lubelszczyzny. Przedstawiciele wyżej wymienionych sektorów gospodarki pełnią bowiem rolę istotnego pracodawcy w województwie.

Bardzo ciekawym pomysłem prowadzącym do wymiany informacji, wiedzy, myśli była organizacja różnych konferencji przez dolnośląską komisję. Bez wątpliwa praktyka ta powinna być zaadoptowana przez komisję lubelską. Ponadto, w przeciwieństwie do lubelskiej, dolnośląska komisja bardzo wiele czasu poświęciła problematyce ochrony środowiska. Członkowie lubelskiej ko-

misji wyróżniają się natomiast niezwykle dużą zdolnością organizowania się oraz współdziałania. Lubelska komisja prowadziła bowiem bardzo skuteczny lobbing na rzecz województwa. Warto podkreślić, iż komisji tej udało się zintegrować wiele regionalnych grup interesu. Obie komisje zajmowały się także zagadnieniami o charakterze transgresyjnym, aczkolwiek trzeba stwierdzić, iż dolnośląska komisja rozpoczęła prace nad tego rodzaju kwestiami stosunkowo późno, bo dopiero w 2010 r. Warto również odnotować, iż lubelska komisja pracowała nie tylko nad dokumentami wyznaczającymi kierunki rozwoju regionu, zajmowała się także opiniowaniem, np. długofalowych strategii rządowych.

Zakończenie

Dialog społeczny na poziomie regionalnym funkcjonował w sposób bardzo różny w województwie dolnośląskim oraz lubelskim w latach 2002–2010. W artykule udowodniono, iż lubelska komisja była instytucją znacznie skuteczniejszą od dolnośląskiej komisji pod względem umiejętności wypracowywania konsensusu pomiędzy stronami komisji (przewaga lubelskiej komisji jest w tym przypadku ogromna). Warto podkreślić, iż lubelska komisja jest najskuteczniejszą Wojewódzką Komisją Dialogu Społecznego w Polsce z punktu widzenia liczby przyjętych opinii, natomiast dolnośląska komisja znajduje się w tym rankingu zdecydowanie poniżej średniej krajowej.

Lubelska komisja wykazała się także niemałą zdolnością do rozwiązywania konfliktów na linii pracodawcy – pracownicy. W porównaniu do innych komisji, zarówno dolnośląska jak i lubelska komisja zajmowały się stosunkowo dużą liczbą tego rodzaju sporów (w latach 2004–2010 średnio Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego rozpatrywały 19 konfliktów między pracodawcami a pracownikami, w tym czasie dolnośląska komisja rozpatrzyła 25, a lubelska 41 sporów o tej tematyce). Należy podkreślić, iż dolnośląska komisja stanowiła raczej forum wymiany informacji pomiędzy skłóconymi stronami. Natomiast lubelska komisja dosyć często ułatwiała, a nawet pomagała w osiągnięciu kompromisu. Działalność lubelskiej komisji doprowadziła do zażegnania kilku strajków czy też zapobiegła upadkowi kilku regionalnych firm, natomiast aktywność dolnośląskiej komisji wiązała się głównie z wysoką częstotliwością spotkań skonfliktowanych stron na posiedzeniach prezydium komisji.

Obydwie komisje działały według innych wzorców, dolnośląska komisja preferowała pracę w zespołach roboczych oraz w prezydium komisji (częstotliwość spotkań zdecydowanie powyżej średniej krajowej), natomiast lubelska działała przede wszystkim na posiedzeniach plenarnych oraz, w mniejszym stopniu, w prezydium komisji (częstotliwość spotkań wyraźnie powyżej średniej krajowej). Nie ulega wątpliwości, iż duża liczba posiedzeń plenarnych zwiększy-

ła efektywność funkcjonowania lubelskiej komisji, z drugiej zaś strony – spora aktywność zespołów roboczych dolnośląskiej komisji nie przekładała się, przez większość badanego okresu, na jej skuteczność.

Odmienny tryb pracy dolnośląskiej oraz lubelskiej komisji raczej nie wpłynął na zagadnienia oraz problemy, którymi zajmowały się te instytucje. Obie komisje, w większości przypadków, pracowały nad podobnymi problemami (tzn. konfliktami pomiędzy pracodawcami a pracownikami, ochroną zdrowia, problemami rynku pracy, oświatą, komunikacją, energetyką czy też konsekwencjami dla regionu wstąpienia do Unii Europejskiej). Dolnośląska komisja większą wagę przykładła do pracy nad ochroną środowiska oraz stosunkowo często organizowała konferencje naukowe. Z drugiej strony lubelska komisja intensywnie zajmowała się problemami lokalnych firm rolniczych, budowlanych oraz należących do Ministerstwa Skarbu Państwa. Dolnośląska oraz lubelska komisja partycypowały również w tworzeniu dalekosiężnych strategii (np. strategii rozwoju województwa). Lubelska komisja, w porównaniu do dolnośląskiej, bardzo wcześnie zaczęła uczestniczyć w wyznaczaniu transgresyjnych problemów (lubelska od 2005 r., a dolnośląska od 2010 r.). Ponadto podmiot lubelski zajmował się dokumentami wykraczającymi poza perspektywę rozwoju regionu (np. „Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju” oraz „Wspieranie prywatyzacji poprzez udzielanie poręczeń spółkom z udziałem pracowników i jednostek samorządu terytorialnego”; dokumenty te w swej treści odnosiły się do ogólnopolskich problemów).

Reasumując, na podstawie informacji przedstawionych w artykule można jednoznacznie stwierdzić, iż lubelska komisja funkcjonowała w sposób skuteczniejszy niż dolnośląska zarówno pod względem zdolności do osiągnięcia kompromisu, jak i umiejętności „godzenia” pracodawców i pracobiorców. Pomimo różnego trybu pracy, w analizowanym okresie, obie komisje zajmowały się podobnymi egzystencjalnymi oraz transgresyjnymi problemami. Trzeba jednak przyznać, że w sprawach o charakterze długofalowym lubelska komisja posiada znacznie większe doświadczenie.