

Jolanta Blicharz¹

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID 0000-0002-4581-8629

Rola dialogu i partnerstwa w zakresie przewycięzania wykluczenia społecznego

The role of dialogue and partnership in overcoming the social exclusion

Streszczenie

Rozwój dialogu społecznego i obywatelskiego, a także realizacja zasady partnerstwa są odpowiedzią na postępującą globalizację w stosunkach gospodarczych oraz nowe zjawiska wykluczenia społecznego.

Dialog i partnerstwo są współcześnie ważnymi instrumentami, które z jednej strony umożliwiają budowanie szerokiego konsensusu społecznego wokół wartości i kwestii fundamentalnych dla państw i obywateli, z drugiej zaś sprzyjają zwiększeniu spójności społecznej w zakresie włączenia społecznego.

Słowa kluczowe

dialog społeczny, dialog obywatelski, partnerstwo, partnerstwo obywatelskie, wykluczenie społeczne

Abstract

The development of social and civic dialogue, as well as the realization of principle of partnership, constitute the response to growing globalization in economic relations and new phenomenons of social exclusion.

Dialogue and partnership are contemporarily very important instruments: on one hand they enable reaching wide consensus around the values and issues fundamental for countries and citizens, and on the other hand they foster the increasing of social cohesion in the field of social inclusion.

Keywords

social dialogue, civic dialogue, partnership, civic partnership, social exclusion

1. Kilka hipotez

Znaczenie społecznego problemu wykluczenia uzasadnia potrzebę wdrażania w szerokim zakresie działań zapobiegających występowaniu tego zjawiska. Przyznanie konstytucyjnej ochrony praw człowieka kieruje uwagę na te aspekty godności, które

¹ Prof. dr hab.

dzisiaj są być może szczególnie zagrożone w wyniku rozwoju cywilizacyjnego, szerokiego stosowania nowoczesnych technologii, a także występujących procesów globalizacji. Chodzi tu więc jedynie o silniejsze zaakcentowanie obowiązków władzy publicznej w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego, które może w specyficzny sposób naruszać sferę praw człowieka.

Dynamiczny zasięg zjawiska wykluczenia społecznego uzmysławia dzisiaj niezbędność poszukiwania w płaszczyźnie międzynarodowej odpowiednich instrumentów prawnych, które umożliwią ustanowienie wspólnych standardów prawnych w kontekście jego zwalczania z działaniami zmierzającymi do zapewnienia poszanowania godności osoby ludzkiej. W tym też znaczeniu można dopiero skonstatować, że ochrona prawa przed wykluczeniem społecznym to prawna ekspresja godności osoby ludzkiej oraz solidarności międzyludzkiej.

Można więc wysunąć hipotezę, że dla likwidacji wykluczenia społecznego konieczne jest świadczenie różnych form pomocy materialnej i niematerialnej przez sektor publiczny i organizacje non-profit oraz stwarzanie – w ramach dialogu społecznego – korzystnych warunków dla integracji na rynku pracy oraz udostępnienie odpowiednich funduszy na szczeblu państw członkowskich i UE.

Inna z hipotez sprowadza się do stwierdzenia, że wśród najważniejszych instrumentów wysuwa się obecnie dialog i partnerstwo, które z jednej strony umożliwiają budowanie szerokiego konsensusu społecznego wokół wartości i kwestii fundamentalnych dla państw i obywateli, z drugiej zaś sprzyjają zwiększeniu spójności społecznej w zakresie włączenia społecznego.

2. Czy pojęcie dialogu społecznego dotyczy wyłącznie formy kontaktów między partnerami w sferze stosunków pracy, czy też rozumiane jest szeroko – jako składnik kultury politycznej?

Zacząć wypada od tego, że ramy dialogu społecznego w Polsce wyznacza Konstytucja, zwłaszcza art. 12, stanowiący zapewnienie swobody tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Z kolei w art. 20 wskazano na społeczną gospodarkę rynkową, solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych jako podstawy ustroju gospodarczego RP. Również w Preambule zawarto odniesienia do dialogu społecznego i zasady pomocniczości. Szczególnie charakterystyczne jest to, że pojęcie dialogu społecznego w Polsce odnoszone jest do formy regulowania stosunków między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Zwłaszcza dobitnie zaznaczono to w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Ra-

dzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego², gdzie Rada Dialogu Społecznego (RDS, Rada) jest instytucją dialogu trójstronnego w Polsce, funkcjonującą na poziomie centralnym. Stanowi ona forum współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej. W katalogu uprawnień RDS mieszczą się m.in.: prowadzenie dialogu w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej; podejmowanie działań na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia, a także działalności na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych; budowania wokół nich społecznego porozumienia w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Nadto Rada wspiera prowadzenie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 2-5). Do właściwości Rady oraz jej stron należy też: wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk; opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych; opiniowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów, przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków; inicjowanie na zasadach określonych niniejszą ustawą procesu legislacyjnego (art. 2).

Ponadto w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³ wskazano na instytucje dialogu społecznego na rynku pracy, którymi są: 1) związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, 2) organizacje pracodawców, 3) organizacje bezrobotnych, 4) organizacje pozarządowe – jeżeli wśród zadań statutowych znajduje się realizacja zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (art. 6 ust. 6). Można powiedzieć, iż istotnym aspektem dialogu społecznego jest stosowana zasada partnerstwa. Z tego względu jest on narzędziem budowania konsensu. Według definicji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dialog społeczny obejmuje wszystkie rodzaje negocjacji, konsultacji oraz zwykłą wymianę informacji pomiędzy przedstawicielami rządów, pracodawców i pracowników w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w obszarze polityki gospodarczej i społecznej⁴. Dialog społeczny jest również elementem Europejskiego Modelu Społecznego, ponieważ „odzwierciedla demokratyczną zasadę (zawartą w art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej), która mówi, iż organiza-

² T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2232.

³ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1482.

⁴ <http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang—en/index.htm> [dostęp: 05.03.2019].

cje przedstawicielskie powinny mieć prawo wyrażania swoich poglądów, prawo do uczestnictwa w konsultacjach i dialogu z władzami publicznymi” oraz że pracownicy i pracodawcy powinni być „zaangażowani w podejmowanie decyzji na temat spraw, które ich ściśle dotyczą”⁵.

W dyskusjach naukowych podkreśla się przede wszystkim, że – będący podstawą ustroju gospodarczego RP – dialog partnerów społecznych według art. 20 Konstytucji RP stanowi część szeroko rozumianego dialogu społecznego uregulowanego w Preambule⁶. Jest to zatem wąskie ujęcie dialogu społecznego, albowiem odbywa się on pomiędzy pracodawcami i pracownikami z udziałem władzy publicznej⁷, którego przedmiotem jest najczęściej kształtowanie warunków pracy, płac, świadczeń socjalnych, a także innych obszarów z zakresu polityki społecznej i gospodarczej⁸. Natomiast użyte w Preambule Konstytucji RP pojęcie dialogu społecznego dotyczy nie tylko tradycyjnego obszaru stosunków pracy⁹, ale też obejmuje szersze spektrum zagadnień, jak np. „polityka podatkowa, funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych, problemy systemu ochrony zdrowia, kwestie polityki międzynarodowej i inne”¹⁰. Dodać należy ponadto i to, że dialog społeczny jako sposób dochodzenia do konsensusu obywatelskiego w warunkach pluralistycznej demokracji dotyczyć może zarówno wszelkich jego form, jak i nieograniczonego zakresu podmiotowego i przedmiotowego¹¹.

Nie chciałabym czynić przedmiotem moich refleksji poprawności różnych poglądów w sferze zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Moje zadanie jest daleko bardziej skromne, oparte na kilku założeniach. Po pierwsze, przyjmuję założenie, że użyte w Preambule Konstytucji RP pojęcie dialogu społecznego jest szersze i dotyczy ono może jego różnych form. Jest on jedną z wartości demokracji, która zwraca uwagę na wymianę poglądów i otwartą debatę publiczną. Powiada się – nie bez racji przecież – że „[...] istnienie demokracji partycypacyjnej opartej na zasadach dialogu i negocjacji decyduje o poczuciu współuczestnictwa obywateli (ich organizacji) w sferze życia publicznego. Chodzi o to, że tylko taka demokracja może realizować zasadę «bliżej obywatela» w związku z zasadami władzy subsydiarnej i w oparciu o aktywistyczną filozofię czło-

⁵ Unia Europejska, *Social Europe Guide* [Europa Socjalna – Przewodnik], t. 2. *Dialog społeczny*, Luksemburg 2012, s. 12.

⁶ Zob. S.L. Stadniczenko, *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 329–330.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Zob. B. Abramowicz, *Dialog społeczny w Polsce – instytucjonalizacja i praktyka*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2009, r. LXXI, z. 4, s. 229–230.

⁹ Zob. S.L. Stadniczenko, *op. cit.*, s. 329. Także: B. Abramowicz, *op. cit.*, s. 231.

¹⁰ Zob. K.W. Frieske, *Dialog społeczny i demokracja*, [w:] D. Zalewski (red.), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Warszawa 2005, s. 47.

¹¹ Por. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 48–53.

wieka *In actu* zorientowanego na dobro wspólne”¹². Po drugie, zakładam, że dialog społeczny otwiera drogę do społeczeństwa dialogu, które jest alternatywą dla społeczeństwa monologu. Dotyczy to współdziałania administracji publicznej z partnerami społecznymi, którzy działają w oparciu o różne podstawy prawne, mają różne uprawnienia i cele działania. Podstawowy zakres podmiotowy partnerów społecznych – partnerów władz publicznych określa art. 12 Konstytucji RP stwierdzający, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych zrzeszeń oraz fundacji”. Po trzecie, uznaję, że dialog jest narzędziem, które kanalizuje konflikty międzyludzkie i umożliwia ich rozwiązywanie – czasem nawet usuwanie, czasem osłabianie – bez użycia przemocy. Tak więc efektem dialogu społecznego powinny być z jednej strony pokój społeczny (harmonizowanie stosunków ekonomicznych i społecznych, łagodzenie dysproporcji, napięć i konfliktów), z drugiej zaś uznanie godności człowieka za pierwszą wartość.

3. Znaczenie dialogu i partnerstwa w sferze przeciwdziałania ekskluzji społecznej

Rozwój dialogu społecznego i obywatelskiego, a także realizacja zasady partnerstwa są odpowiedzią na postępującą globalizację w stosunkach gospodarczych oraz nowe zjawiska ekskluzyjności społecznej (wykluczenia społecznego). Tak np. w Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski wskazuje się bardzo wyraźnie na „działania wspólnotowe oparte na zasadach dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie, rządach prawa i poszanowaniu różnorodności kulturowej, w którym obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagane są jednostki i grupy w realizacji ich celów życiowych”¹³. W powyższym dokumencie, wśród działań zapobiegających wykluczeniu oraz zorientowanych na promowanie aktywizacji zawodowej, można wymienić m.in.: rozwijanie potencjału społeczeństwa opartego na wiedzy i nowych technologiach informacyjnych i komunikacyjnych, z jednoczesnym zwracaniem uwagi na to, aby nikt nie został wykluczony, w szczególności osoby niepełnosprawne; tworzenie warunków

¹² Zob. W. Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 64 i 72.

¹³ Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) jest dokumentem przygotowanym przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej, któremu przewodniczył Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej – Jerzy Hausner. Zespół został powołany 14.04.2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów – Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, Ministerstwo Polityki Społecznej, Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, Warszawa 2004, s. 24.

umożliwiających podejmowanie pracy przez grupy najbardziej narażone na społeczne wykluczenie, poprzez motywowanie do rozwoju odpowiednich szkoleń.

Powiadając, że zjawisko wykluczenia społecznego (ekskluzji społecznej) jest przeciwnie naturze, można wysłowić w skrócie stwierdzenie, że polega ono na swoistej izolacji z życia społecznego osób niepasujących do rozpowszechnionych norm¹⁴. Przegląd poglądów w kwestii przyczyn wykluczenia społecznego pozwala w pewnym przybliżeniu na ustalenie ich wspólnego mianownika. Istnieje zgoda co do tego, że występują one zarówno w sferze ekonomicznej (ubóstwo jako stan wykluczający prowadzenie społecznie akceptowanego sposobu życia) oraz produkcji (bezrobocie jako element ekskluzyj), a także spójności społecznej (brak rodziny, izolacja społeczna itp.)¹⁵. Inne przyczyny to np. niepełnosprawność czy przekonania religijne¹⁶. Ekskluzja społeczna jako zjawisko uniwersalne i relatywne dotyczy wszelkich typów społeczeństw i kultur, występuje w takich obszarach życia społecznego, jak: rynek pracy, edukacja, zdrowie, opieka społeczna, bezdomność, udział w życiu społeczności lokalnych. Oznacza to ograniczenie dostępu do dóbr i usług, instytucji i praw¹⁷.

¹⁴ Zob. M.J. Sobczak, *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź 2016, s. 9–14.

¹⁵ W roku 2001 uzgodniony został przez Radę, Parlament i Komisję Europejską „Wspólnotowy program na rzecz walki z wykluczeniem społecznym na lata 2002–2006”. Jego celem jest wsparcie współpracy pomiędzy krajami Unii Europejskiej i zwiększenie skuteczności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Polska zgłosiła gotowość przystąpienia do programu, w efekcie czego podjęła prace nad przygotowaniem Memorandum w sprawie Integracji Społecznej (*Joint Inclusion Memorandum – JIM*), Narodowej Strategii Integracji Społecznej oraz Krajowego Planu Działania na rzecz Integracji Społecznej. Powołany przez Prezesa Rady Ministrów w roku 2003 Zespół Zadaniowy do spraw Reintegracji Społecznej opracował dokument pt. „Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski”. Autorzy tego dokumentu podjęli próbę dokonania całościowej analizy sytuacji społecznej w Polsce, wskazania priorytetowych problemów oraz dobrych praktyk na rzecz inkluzji osób i grup.

¹⁶ Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 212–213. Z kolei w Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski przyjmuje się, iż: „Wykluczenie społeczne jest powiązane w sposób istotny z występowaniem ubóstwa. Jednak nie da się postawić znaku równości między zjawiskiem ubóstwa a wykluczeniem społecznym. Osoby ubogie nie muszą być wykluczone i odwrotnie – osoby wykluczone niekoniecznie są ubogie. Wobec ubóstwa stosowane są różne miary, ponadto ocenie ulega również głębokość tego zjawiska (*poverty depth*). I tak np. kategoria minimum egzystencji jest kategorią wskazującą na bardzo silną deprivację potrzeb materialnych i jeżeli ktoś pozostaje długotrwale w takiej sytuacji, to zagrożony jest nie tylko wykluczeniem społecznym, lecz także poważnymi zakłóceniami natury egzystencjalnej (rozwoju biologicznego). Z kolei kategoria ubóstwa relatywnego nie musi prowadzić do wykluczenia społecznego. Oznacza ona pogorszenie relatywnej pozycji przez wzrost zróżnicowanie dochodów. W tym przypadku istotna jest analiza głębokości tego ubóstwa; odległości pozycji analizowanego przypadku od poziomu przeciętnego czy typowego” – dokument przygotowany przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej, któremu przewodniczył Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Jerzy Hausner. Zespół został powołany 14.04.2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów – Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, Ministerstwo Polityki Społecznej, Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, Warszawa 2004, s. 23.

¹⁷ Szerzej: J. Blicharz, *Wprowadzenie do problematyki wykluczenia społecznego*, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 16–17.

Można powiedzieć, że głównym celem aktywnej polityki społecznej jest stwarzanie osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym możliwości uzyskania szans i zasobów potrzebnych do pełnego uczestnictwa w życiu ekonomicznym, społecznym i kulturalnym oraz uzyskania odpowiedniego poziomu życia w danym społeczeństwie. Generalnie jest to oczywiście w dużym stopniu uzasadnione, albowiem wykluczeniem społecznym dotknięci są nie tylko pozbawieni pracy, ale i inne grupy społeczne, np. ludzie starsi czy niepełnosprawni.

Warto tu przede wszystkim odnotować istotne znaczenie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁸ (TFUE), gdzie w odniesieniu do dialogu społecznego przyjęto, że: „Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię” (art. 152). Niewątpliwie dialog społeczny jest podstawowym elementem europejskiego modelu społecznego. Zgodnie z art. 151 TFUE promowanie dialogu między przedstawicielami kadry kierowniczej a pracownikami uznawane jest za wspólny cel UE i państw członkowskich. Dialog społeczny służy usprawnieniu sprawowania rządów w Unii Europejskiej dzięki zaangażowaniu partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji oraz ich wdrażania. Również w rezolucji z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie nietypowych umów o pracę, pewnej ścieżki kariery, *flexicurity* oraz nowych form dialogu socjalnego¹⁹ Parlament zaznaczył, że dialog społeczny ma szczególne znaczenie dla realizacji celów w zakresie zatrudnienia sformułowanych w strategii „Europa 2020”. Z kolei w rezolucji z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie zatrudnienia i społecznych aspektów działań i roli trójki²⁰ oraz rezolucji z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem w ramach europejskiego semestru 2017 r.²¹ Parlament wezwał do wzmocnienia roli partnerów społecznych w nowym procesie zarządzania gospodarczego. Charakterystyczna jest w tym zakresie kolejna rezolucja z dnia 19 kwietnia 2018 r. odnosząca się do zwiększenia konkretnego wsparcia dla prawdziwego dialogu, wykraczającego poza zwykłe konsultacje²² oraz rezolucja z dnia 16 kwietnia 2019 r., w której Parlament ponownie podkreślił, że należy zawsze respektować autonomię partnerów społecznych, ich zdolność do działania w charakterze przedstawicieli pracowników i pracodawców oraz różnorodność krajowych systemów stosunków pracy²³.

W działania te wpisuje się również przyjęta w 2010 r. przez Radę Europejską dziesięcioletnia strategia rozwoju Unii „Europa 2020”, będąca zarówno próbą korekty

¹⁸ Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 1.

¹⁹ Dz. Urz. UE C 351 E/06 z 2.12.2011 r.

²⁰ Dz. Urz. UE C 378/22 z 9.11.2017 r.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017IP0040> [dostęp: 15.10.2019].

²² http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0181_PL.html?redirect [dostęp: 15.10.2019].

²³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0379_PL.html [dostęp: 15.10.2019].

europiejskiego modelu wzrostu gospodarczego, jak i zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W strategii podkreśla się, iż dla likwidacji wykluczenia społecznego konieczne jest świadczenie różnych form pomocy materialnej i niematerialnej przez organizacje non-profit (w tym usług społecznych) oraz stwarzanie – w ramach dialogu społecznego – korzystnych warunków dla integracji na rynku pracy oraz udostępnienie odpowiednich funduszy na szczeblu państw członkowskich i UE²⁴.

Warto też dodać, iż na forum europejskim zwrócono uwagę, że dla realizacji celów w sferze zwalczania ekskluzji społecznej niezbędne jest współdziałanie pomiędzy różnymi szczeblami władzy (lokalnym, regionalnym, narodowym, ponadnarodowym) oraz pomiędzy różnymi sektorami – prywatnym i publicznym, stowarzyszeniami dobrowolnymi i agendami rządowymi czy samorządowymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego²⁵.

Również w Polsce zauważamy stopniowy wzrost znaczenia dialogu społecznego jako formy komunikacji między partnerami społecznymi. Szczególnie ważna jest działalność Rady Dialogu Społecznego, działającej na poziomie krajowym oraz wojewódzkich rad dialogu społecznego, działających na poziomie województw, na podstawie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Dotyczy to także Rady Rynku Pracy oraz wojewódzkich i powiatowych rad rynku pracy, działających na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy odpowiednio na poziomie kraju oraz województw i powiatu jako ciał opiniodawczo-doradczych ministra właściwego do spraw pracy w sprawach polityki rynku pracy, marszałka województwa i starosty. Jednym z ważniejszych wyzwań tych instytucji jest działanie na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia.

Warto w tym miejscu przywołać również Radę Działalności Pożytku Publicznego, działającą na poziomie krajowym jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego, działające odpowiednio na poziomie województwa, powiatu i gminy jako organy konsultacyjne i opiniodawcze marszałka, starosty i wójta na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁶. Instytucje te wychodzą naprzeciw nie tylko najbardziej podstawowym potrzebom ludności, jak pomoc osobom narażonym na wykluczenie społeczne, ale także stymulują rozwój społeczny przez aktywność w sferze pożytku publicz-

²⁴ Por. D. Kawiorska, A. Witoń, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w kontekście strategii „EUROPA 2020”*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 2 (53), s. 143.

²⁵ Zob. K. Wódz, *Dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, nr 1, s. 63.

²⁶ T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 688.

nego (m.in. kultury, sportu, edukacji, nauki itp.). Również organami opiniodawczo-doradczymi, w których skład często wchodzi przedstawiciele pozarządowych organizacji ekologicznych, są: regionalne rady ochrony przyrody, rady naukowe parku narodowego, rady parku krajobrazowego czy rady zespołu parków krajobrazowych, działające na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷.

W dyskusjach nad rozwojem instytucji dialogu i partnerstwa oraz ich znaczenia w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu zwraca się uwagę, iż mają one prowadzić do stałego rozwoju wzajemnych relacji, wpływać na konkurencyjność i spójność społeczną, dążyć do poprawy jakości polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a przede wszystkim dawać szansę osiągnięcia kompromisowych propozycji.

Zapewne nie zawsze uświadamiamy sobie, iż w miarę rozbudowy instytucji demokratycznych zaobserwować można także pogłębianie się deficytu demokracji. W takiej sytuacji rośnie znaczenie różnych organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które próbują oddziaływać na rząd i władze samorządowe w celu podjęcia określonych decyzji, zgodnych z żądaniami czy interesami danej grupy społecznej. Warto tu przede wszystkim odnotować, że działalność niektórych organizacji może przybierać charakter horyzontalny bądź wertykalny. Organizacje tzw. horyzontalne skupiają grupy o jednej tematyce ze wszystkich państw członkowskich, często z innych państw czy nawet organizacje międzynarodowe. Natomiast organizacje wertykalne stanowią reprezentację krajową. Przypisuje się im dążenie do osiągnięcia wartości dodanej na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym²⁸. Jako przykładowe sposoby ich zorganizowania można wymienić: międzynarodowe organizacje pozarządowe, np. Greenpeace, Amnesty International, Oxfam, które otworzyły swoje przedstawicielstwa w Brukseli, a także organizacje patronackie skupiające organizacje pozarządowe z całej UE, zajmujące się podobnymi zagadnieniami politycznymi (np. European Environmental Bureau – Europejskie Biuro Ochrony Środowiska, European Anti-Poverty Network – Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu)²⁹. Nadto europejskie organizacje pozarządowe mogą także tworzyć różne grupy celem wyrażania wspólnego stanowiska w kwestiach horyzontalnych. I tak do najczęściej wymienianych organizacji patronackich i grup należą: Platforma Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych, nazywana też Platformą Społeczną, Sieć na rzecz Praw Człowieka i Demokracji, grupa Green 10 skupiająca organizacje ekologiczne, a także Unijna Grupa Kontaktowa Społeczeństwa Obywatelskiego, wspierająca zasady demokracji uczestniczącej.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614.

²⁸ M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, [w:] M. Witkowska (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 130.

²⁹ *Ibidem*.

Wymienione powyżej formy organizacyjne stanowią tzw. sieci problemowe (*issue networks*), wspólnoty interesu, organizacje pozarządowe, grupy ekspertów i stowarzyszenia zainteresowane kształtem danej regulacji czy programu³⁰. Głównym celem europejskich organizacji pozarządowych jest reprezentacja swoich członków na arenie politycznej poprzez wywieranie nacisku na aktorów politycznych w określonych kwestiach, np. projektowania ustaw, dokumentów prezentujących stanowisko i komunikatów prasowych, a także zbierania i przekazywania informacji pomiędzy szczeblem krajowym a europejskim³¹.

W tym miejscu warto przypomnieć, że w niektórych krajach organizacje obywatelskie stosują dwie metody wywierania wpływu na treść decyzji danej władzy (państwowej lub samorządowej) – korporatywizm i lobbing. Ten pierwszy można określić jako wysoce zinstytucjonalizowaną i sformalizowaną metodę partycypacji politycznej i wywierania wpływu na treść i kierunki polityki państwa. Odbywa się to często poprzez negocjacje i dochodzenie do porozumień obowiązujących obie strony. Natomiast *lobbying*³² uważa się za element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Przyjmuje się, że *lobbying* jest częścią demokratycznych reguł gry. Tak np. w USA lobbysci powołują się na przepisy konstytucji gwarantujące wolność słowa i na prawo do „spokojnego odbywania zebrań i wnoszenia do rządu petycji o naprawę krzywd”. Działalność tych podmiotów staje się mechanizmem równoważenia wpływu na rząd różnych środowisk społecznych. Z kolei w Unii Europejskiej *lobbying* uważa się za element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Uczestniczą w nim organizacje biznesu, związki zawodowe oraz stowarzyszenia: konsumenckie, ekologiczne itd. Nazywa się go „otwartym i strukturalnym dialogiem ze specjalnymi grupami interesu”.

³⁰ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 14.

³¹ Por. M. Witkowska, *op. cit.*, s. 132.

³² Kolebką współczesnego lobbingu są państwa anglosaskie. Jego powstanie związane jest z rozwojem parlamentaryzmu oraz z relacjami między przedstawicielami władz i środowiskami pragnącymi uzyskać do nich dostęp. Słowem *lobby* nazywano pomieszczenia przylegające do sal posiedzeń parlamentu, służące do nieformalnych spotkań posłów, polityków oraz urzędników państwowych z interesantami. Rozwój form prezentacji interesów ugruntował przeświadczenie, że *lobbying* jest częścią demokratycznych reguł gry – zob. K. Jasiocki, *To nie kryzys, to rezultat*, „Tygodnik Powszechny” 13 lipca 2003, nr 28 (2818). Współcześnie praktyki lobbystyczne rozumie się jako „zdolność przekonywania decydenta do zrobienia czegoś, czego w normalnych warunkach nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował” – zob. D.R. Mastromarco, A.P. Saffar, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, *Sztuka lobbingu w Polsce*, Warszawa 1995, s. 10. Nie każde działanie mające na celu wpływanie na władzę można określić mianem lobbingu. W literaturze przyjmuje się, że o lobbingu możemy mówić dopiero wtedy, gdy jest spełnionych łącznie kilka warunków, a mianowicie: gdy podmiotem oddziaływanie jest władza publiczna, oddziaływanie jest zamierzone, prowadzone przez jakiegoś pośrednika w imieniu innych osób (można być lobbystą, także gdy występuje się we własnym imieniu, pod warunkiem jednak, że równocześnie reprezentuje się interesy innych), wreszcie musi być to forma komunikacji jako technika wpływu na decydenta – zob. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 20.

Najogólniej rzecz biorąc, istnienie demokracji partycypacyjnej opartej na zasadach dialogu i partnerstwie decyduje o poczuciu współczestnictwa obywateli (ich organizacji) w sferze życia publicznego. Z jednej strony umożliwia ona budowanie szerokiego konsensusu społecznego wokół wartości i kwestii fundamentalnych dla państw i obywateli, z drugiej zaś sprzyja zwiększeniu spójności społecznej w zakresie włączenia społecznego. W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, następuje szybki rozwój różnych form i płaszczyzn współpracy między władzami różnego szczebla a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, które w różny sposób starają się wywierać wpływ na podejmowane decyzje przez władze samorządowe czy centralne.

4. Zamiast konkluzji

Na zakończenie powtórzmy niektóre problemy tego wywodu. Po pierwsze, rozwój dialogu społecznego i obywatelskiego, a także realizacja zasady partnerstwa są odpowiedzialnością na postępującą globalizację w stosunkach gospodarczych oraz nowe zjawiska wykluczenia społecznego.

Po drugie, istotnym aspektem dialogu społecznego jest stosowana zasada partnerstwa. Z tego względu jest on narzędziem budowania konsensusu. Organizowanie partnerstwa w celu zapewnienia poszanowania zasad wielopoziomowego zarządzania, a także pomocniczości i proporcjonalności oraz specyfiki ram instytucjonalnych i prawnych poszczególnych państw członkowskich, jak również zagwarantowania odpowiedzialności zainteresowanych podmiotów za planowane interwencje oraz korzystanie z doświadczenia i wiedzy stosownych podmiotów wpływa na spójność społeczną w zakresie włączenia społecznego.

Po trzecie, realizacja partnerstwa umożliwia zaangażowanie partnerów biorących udział w istniejących strukturach dialogu społecznego i obywatelskiego przy współtworzeniu polityk publicznych. Za partnerów należy uznawać nie tylko inne instytucje publiczne, ale też podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie równości i niedyskryminacji³³.

Bibliografia

- Abramowicz B., *Dialog społeczny w Polsce – instytucjonalizacja i praktyka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, r. LXXI, z. 4.
- Blicharz J., *Wprowadzenie do problematyki wykluczenia społecznego*, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.

³³ Zob. art. 5 ust. 1 rozporządzenia ogólnego 1303/2014, Dz. Urz. UE L 347/320 z 20.12.2013 r. z późn. zm.

- Bokajło W., *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Dziewięcka-Bokun L., *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003.
- Frieske K.W., *Dialog społeczny i demokracja*, [w:] D. Zalewski (red.), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jasiecki K., *To nie kryzys, to rezultat*, „Tygodnik Powszechny” 13 lipca 2003, nr 28 (2818).
- Jasiecki K., Mołęda-Zdzech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000.
- Kawiorska D., Witoń A., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w kontekście strategii „EUROPA 2020”*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 2 (53).
- Mastromarco D.R., Saffar A.P., Zieliński M., Biedrzycka U., Hryciuk K., *Sztuka lobbingu w Polsce*, Warszawa 1995.
- Sobczak M.J., *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź 2016.
- Stadniczenko S.L., *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Witkowska M., *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, [w:] M. Witkowska (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
- Wódcz K., *Dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, nr 1.