

RADA MINISTRÓW

ZASADY DIALOGU SPOŁECZNEGO

**DOKUMENT PROGRAMOWY RZĄDU PRZYJĘTY PRZEZ RADĘ
MINISTRÓW W DNIU 22 PAŹDZIERNIKA 2002 R.**

Załącznik nr 1

Dialog społeczny – istota, pojęcia, metody

Warszawa, 22 października 2002 r.

Spis treści

ROZDZIAŁ I

SPOŁECZNO-POLITYCZNE PRZESŁANKI POWSTANIA I ROZWOJU INSTYTUCJI DIALOGU SPOŁECZNEGO	3
---	---

ROZDZIAŁ II

PODSTAWOWE POJĘCIA ZWIĄZANE Z DIALOGIEM SPOŁECZNYM	9
1. Zbiorowe prawo pracy.....	9
2. Zbiorowe stosunki pracy.....	9
3. Dialog społeczny w zbiorowych stosunkach pracy.....	9
4. Strony dialogu społecznego.....	10
5. Przedmiot dialogu społecznego	10
6. Warunki dialogu społecznego.....	10
7. Poziomy dialogu społecznego	11
8. Dialog trójstronny.....	12
9. Dialog dwustronny / autonomiczny.	12
10. Dialog wielostronny.	13
11. Formy dialogu	13
11.1. Negocjacje (rokowania) na szczeblu centralnym	13
11.2. Negocjacje (rokowania) zbiorowe.....	14
11.3. Konsultacje.....	14
11.4. Uzgodnienia.....	14
11.5. Opiniowanie.	14
11.6. Informowanie.....	15
12. Dokumenty dialogu społecznego.	15
13. Dialog zinstytucjonalizowany i poza instytucjonalny.....	15

ROZDZIAŁ III

PODSTAWOWE POJĘCIE ZWIĄZANE Z DIALOGIEM OBYWATELSKIM	16
1. Dialog obywatelski	16
2. Strony dialogu obywatelskiego.....	16
3. Podmioty strony obywatelskiej uczestniczące w dialogu.....	16
4. Przedmiot dialogu obywatelskiego.....	18
5. Warunki dialogu obywatelskiego.....	19
6. Formy dialogu).....	19
7. Dokumenty dialogu obywatelskiego	19
8. Dialog zinstytucjonalizowany i pozainstytucjonalny.....	19

ROZDZIAŁ IV

PODSTAWOWE POJĘCIE ZWIĄZANE Z DIALOGIEM Z UDZIAŁEM PRZEDSTAWICIELSTW SAMORZĄDÓW	20
1. Pojęcie dialogu z udziałem przedstawicielstw samorządów.....	20
2. Strony dialogu	20
2.1. Samorząd zawodowy.	21
2.2. Samorząd gospodarczy.....	21
2.3. Samorząd terytorialny.	22
3. Podmioty strony samorządowej uczestniczące w dialogu	22
3.1. Samorząd zawodowy	22
3.2. Samorząd gospodarczy.....	23
3.3. Samorząd terytorialny	24
4. Przedmiot dialogu	24
5. Formy dialogu	25
6. Dokumenty dialogu.....	25
7. Dialog zinstytucjonalizowany i pozainstytucjonalny.....	25

ROZDZIAŁ V

FORMY I METODY PROWADZENIA DIALOGU SPOŁECZNEGO	26
--	----

ROZDZIAŁ VI

FORMY I TECHNIKI DIALOGU SPOŁECZNEGO	29
1. Dostarczanie informacji	29
1.1. Wydawnictwa.....	29
1.2. Sprawozdania, raporty administracji publicznej.....	29
1.3. Szkolenia dla obywateli	30
1.4. Dni otwartych drzwi, wystawy.....	30
1.5. Komunikacja elektroniczna	30
2. Konsultacje-uzyskiwanie sprzężenia zwrotnego.....	30
2.1. Skargi i wnioski	30
2.2. Przesłuchania publiczne.....	30
2.3. Spotkania publiczne.....	31
2.4. Grupy fokusowe	31
2.5. Panele obywatelskie	31
2.6. Prośby o propozycje	32
2.7. Konsultacje na piśmie.....	32
3. Współdecydowanie	33
3.1. Sądy obywatelskie.....	33
3.2. Warsztaty obywatelskie.....	33
3.3. Konferencje uzgodnieniowe.....	34
3.4. Rady opiniodawczo – doradcze	34
3.5. Uczestnictwo partnerów społecznych w nadzorze nad działalnością jednostek organizacyjnych... 34	
4. Współrealizowanie	35
5. Delegowanie kompetencji i wspieranie podejmowania decyzji.....	35

Rozdział I

SPOŁECZNO-POLITYCZNE PRZESŁANKI POWSTANIA I ROZWOJU INSTYTUCJI DIALOGU SPOŁECZNEGO

Pojęcie dialogu społecznego wiąże się z możliwością reprezentacji interesów poszczególnych partnerów społecznych, którzy w nim uczestniczą.

Do niedawna, dialog najczęściej utożsamiany był ze współpracą między rządem a związkami zawodowymi i związkami pracodawców w celu kształtowania warunków zatrudnienia i innych spraw socjalnych (dialog w stosunkach pracy)¹.

Dla administracji publicznej, najważniejszym celem prowadzenia dialogu jest zapewnienie warunków dla harmonijnego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz uniknięcie potencjalnych konfliktów społecznych. Mówiąc o dialogu należy obecnie brać pod uwagę wszelkie formy współpracy z całym spektrum organizacji określanych mianem grup interesu czy grup nacisku². Grupy te tworzone są najczęściej na zasadzie dobrowolności przez ludzi pragnących chronić lub popierać wspólny interes lub sprawę. Mogą też mieć charakter przymusowy jak, np. korporacje zawodowe. W przeciwieństwie do partii politycznych większość z nich nie dąży do objęcia lub utrzymania władzy oraz reprezentuje węższy zakres spraw i interesów³. Przedmiotem ich zainteresowania i obszarem działalności są praktycznie wszystkie sfery życia społecznego.

Dialog prowadzony przez współczesną administrację publiczną jest zatem szeroki; w zależności od tego kto jest partnerem, bywa nazywany dialogiem społecznym albo obywatelskim.

W trakcie procesu historycznego, obok grup o charakterze ekonomicznym, pojawiają się inne organizacje pozarządowe, artykułujące szersze potrzeby poszczególnych środowisk społecznych. W związku z tworzeniem się nowych podmiotów oraz powstaniem formalnych i nieformalnych relacji pomiędzy nimi a ośrodkami decyzyjnymi w państwie, stopniowo kształtuje się porządek społeczny, oparty na zinstytucjonalizowanej współpracy, której formy mogą być rozmaite. Taki model funkcjonowania grup interesu można określać mianem pluralistycznego.

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat funkcjonowania grup interesu, podejście do ich znaczenia i roli zmieniło się. Pod koniec XIX w. grupami wywierającymi

¹ W okresie rozwoju ruchu związkowego w drugiej połowie XIX w. powstała instytucja układów zbiorowych pracy, które zawierano także w sytuacjach niekonfliktowych ponieważ zapewniały dłuższy pokój społeczny. Z czasem przedmiot układów się rozszerzał, przez co uzyskiwały na początku XX w. charakter normatywny i statut źródła prawa pracy.

² Pierwsze masowe grupy interesu powstały pod koniec XVIII w. Dały one początek rozwojowi różnorodnych form organizacji społecznych, który trwa do dnia dzisiejszego.

³ Gudge I., Kenneth N.: Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu, KiW, Warszawa 2001

najczęściej presję na rządy były organizacje biznesowe mające na celu swoje partykularne interesy, które nie były raczej zgodne z dobrem publicznym. Obecnie istnieje świadomość, że funkcjonowanie grup interesu może mieć także znaczenie pozytywne. Organizacje te kierują się często społecznymi wartościami i zasadami, takimi jak solidaryzm czy wspólne dobro, a ich uczestnictwo może zapewniać wymierne korzyści dla funkcjonowania administracji publicznej. Administracja publiczna potrzebuje, bowiem informacji i akceptacji społecznej, a zorganizowane grupy interesu mają środki i możliwości, aby informacje takie uzyskać. Przygotowując odpowiednie ekspertyzy, organizacje mogą pomóc w formułowaniu polityki. Dzięki temu, często staje się ona bardziej powiązana z realiami życia społeczno - gospodarczego i praktycznej, a przez to praktyczna, możliwa do zrealizowania.

Organizacje pozarządowe, zwłaszcza te działające bezpośrednio w środowiskach społecznych, mają lepsze rozeznanie w problemach tych środowisk poprzez bezpośredni, codzienny kontakt z ich przedstawicielami. Prowadzone przez administrację publiczną konsultacje pozwalają na odpowiednie zaplanowanie działań, ustalenie priorytetów i w rezultacie zapewnienie obywatelom usług wyższej jakości, dostosowanych do ich potrzeb.

Podkreślając pozytywne aspekty funkcjonowania we współczesnym państwie grup interesu nie można zapominać o zagrożeniach i niekorzystnych efektach ich działalności. Może, np. dojść do sytuacji, w której silna i wpływowa grupa interesu będzie w zbyt dużym stopniu wpływać na pracę jednego z segmentów administracji i realizować tam wąskie interesy grupowe. Zbyt ścisłe stosunki przedstawicieli administracji z grupami interesu mogą być przyczyną występowania zjawisk o charakterze korupcyjnym. Ponadto, jeżeli administracja nie potrafi w właściwy sposób ułożyć relacji z poszczególnymi organizacjami, to nawet te słabe i nie zorganizowane grupy są w stanie destabilizować sytuację polityczną.

Niewątpliwą korzyścią ze współpracy - w tym konsultowania się z potencjalnie zainteresowanymi - jest dla administracji publicznej legitymizacja działania. Oznacza ona przyzwolecie na wdrażanie polityki, ewentualną pomoc w jej wdrażaniu i ocenę jej efektywności. Jest to o tyle istotne, że rozwiązania nieznajdujące poparcia społecznego są w praktyce bardzo trudne do realizowania. Tymczasem, jak pokazuje praktyka, nawet niepopularne decyzje (np. podniesienie podatków) spotykają się ze zrozumieniem, o ile zostaną właściwie uzasadnione i przedyskutowane, a nie narzucone odgórnie przez administrację publiczną.

Nawet, jeżeli nie udaje się osiągnąć w pewnych sprawach kompromisu, konsultacje społeczne pozwalają na dokładne poznanie opinii i stanowisk społeczeństwa oraz przygotowanie różnych wariantów działania tak, aby nie spowalniać, czy wręcz wstrzymywać procesu decyzyjnego.

We współczesnych krajach demokratycznych zauważyć można tendencję to wzrostu obojętności społeczeństwa, wręcz ignorancji spraw publicznych. Decyzje podejmowane są przez większość, co powoduje zacieranie różnic, a w konsekwencji pomijanie potrzeb dużej części obywateli, którzy są przecież „klientami” administracji. Zaufanie między obywatelami a władzą publiczną uważa się we współczesnych systemach demokratycznych za zasadniczy element. Pewien stopień sceptycyzmu wobec instytucji publicznych jest rzeczą powszechną – zaufanie może spadać lub rosnać w miarę, jak zmieniają się wydarzenia polityczne. Jednak powszechny brak zaufania lub jego znaczny spadek powinny stanowić dla administracji sygnał ostrzegawczy.

Jednym z filarów nowoczesnego państwa powinno być społeczeństwo obywatelskie, w tym wszelkie organizacje pozarządowe, grupy obywateli, instytucje typu non-profit, czy organizacje charytatywne. Wskazuje się na konieczność partnerskiego podejścia rządu do społeczeństwa oraz zwiększania roli sfery publicznej. Współczesne warunki społeczne stwarzają, bowiem potrzebę tworzenia nowych form demokracji ukierunkowanych na bardziej bezpośrednie kontakty administracji publicznej z obywatelami. Formy te stanowiłyby trwałe uzupełnienie tradycyjnego procesu wyborczego. Rządy, zgodnie z tymi poglądami, powinny wspierać różne formy oddolnego procesu podejmowania decyzji oraz autonomii lokalnej.

Jednym z głównych zadań powinna być pomoc w naprawie porządku obywatelskiego wśród grup najuboższych. W rejonach i środowiskach zepchniętych na margines przez przemiany społeczne i gospodarcze zainteresowanie sprawami publicznymi jest najmniejsze.

Dla rozwoju idei dialogu społecznego istotne znaczenie miało zaangażowanie instytucji międzynarodowych, m. in.:

1. Konwencja nr 144 afiliowanej przy ONZ Międzynarodowej Organizacji Pracy, zajmująca się problemami pracowników i warunkami ich pracy (1976 r). Zalecenia sformułowane i przekazane następnie państwom członkowskim do realizacji i ratyfikowania dotyczyły trójstronnych konsultacji w zakresie wdrażania międzynarodowych norm pracy. Zgodnie z nimi, każdy członek MOP, powinien wprowadzać procedury zapewniające skuteczne konsultacje między rządem a przedstawicielami pracodawców i pracowników w sprawach dotyczących działalności MOP. Przedstawiciele ci powinni być wybierani swobodnie, przez swoje reprezentatywne organizacje i występować na zasadach równości. Konsultacje powinny być regularne i skoordynowane z

działalnością organów krajowych, zajmujących się analogicznymi zagadnieniami⁴

2. W 1996 r. przedstawiciele państw wchodzących w skład OECD przedyskutowali, w jaki sposób współczesne rządy włączają społeczeństwo w podejmowanie decyzji o sprawach publicznych. Dokonano analizy mechanizmów prowadzenia konsultacji, podsumowano korzyści i koszty z nich wynikające, a także oceniono, jaki mają wpływ na jakość podejmowanych przez administrację publiczną decyzji. W opracowanych raportach⁵ jednoznacznie stwierdzono, że pogłębianie współpracy administracji publicznej z obywatelami, podmiotami prywatnymi oraz innymi organizacjami pozarządowymi stanowi ważną funkcję rządzenia i klucz do poprawy efektywności działania współczesnych rządów. Zadaniem państwa powinno być tworzenie odpowiednich ram instytucjonalnych i prawnych oraz zapewnianie instrumentów prowadzenia dialogu.
3. Na potrzebę redefinicji państwa i jego nowej roli, ukierunkowanej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego wskazał także Bank Światowy. W corocznym raporcie z 1997 r.⁶ określił on, że celem reformy państwa powinno być wdrożenie menedżerskiego modelu zarządzania publicznego w administracji. W modelu tym administracja publiczna ma być otwarta na współpracę z podmiotami zewnętrznymi, zwłaszcza z podmiotami prywatnymi i organizacjami społecznymi, zapewniając partycypację tych podmiotów w rozwiązywaniu problemów publicznych. Wiązać się to powinno z pozostawieniem autonomii oraz stworzeniem warunków funkcjonowania dla instytucji, które zapewnią skuteczne pośrednictwo w realizacji interesów społecznych, a także społeczny monitoring i kontrolę poczynań administracji.

Dzięki temu proces sprawowania władzy stanie się bardziej demokratyczny i jawny a zdolność do rządzenia ulegnie wzmocnieniu. Rozwój organizacji społeczeństwa obywatelskiego wymaga nie tylko swobód obywatelskich, ale także zinstytucjonalizowanego partnerstwa z jednostkami administracji publicznej i sektora biznesu, wzmacniającego mechanizmy artykulacji interesów.

4. Dialog społeczny, w węższym znaczeniu, ograniczonym do stosunków pracy, należy do podstawowych filarów modelu społecznego także w Unii Europejskiej⁷. Jego zadaniem jest zapewnienie równoprawnego udziału

⁴ MOP wskazuje także na konieczność prowadzenia odpowiednich szkoleń umożliwiających stronom efektywne wypełnianie funkcji, a także udzielania odpowiedniej pomocy administracyjnej i finansowej. Źródło: Zalecenie nr 152 dotyczące trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzania w życie międzynarodowych norm pracy oraz przedsięwzięć krajowych związanych z działalnością Międzynarodowej Organizacji Pracy (data wejścia w życie: 16 maja 1978 r.)

⁵ Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation, OECD Public Management Policy Brief PUMA July 2001

⁶ World Development Report 1997, The state in a changing world, Published for the World Bank, Oxford University Press

⁷ Dialog został zainicjowany w połowie lat 1980, gdy Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC, zrzeszająca od 1973 r. 41 związków zawodowych z ponad 20 państw europejskich oraz 16 związków przemysłowych), Unia Przemysłów Wspólnot Europejskich (UNICE) i Europejskie Centrum Przedsięwzięć Publicznych (ECPE) rozpoczęły spotkania pod przewodnictwem Komisji Europejskiej. Źródło: serwis internetowy Głównego Negocjatora, <http://www.negocjacje.gov.pl>

partnerów przy podejmowaniu decyzji oraz wprowadzaniu rozwiązań niezbędnych do przebudowy życia gospodarczego i społecznego. Partnerzy społeczni muszą przy tym poszukiwać wspólnych rozwiązań zarówno na poziomie zakładowym, jak i ponadzakładowym, a także obejmującym całe branże (np. poprzez układy zbiorowe pracy). Muszą także umieć formułować i artykułować swoje wspólne interesy wobec państwa (np. w odniesieniu do polityki społecznej).⁸ Decydującą fazą w kształtowaniu dialogu społecznego w UE było zorganizowane w 1985 r. spotkanie europejskich partnerów społecznych w Val Duchesse. W następnym roku Jednolity Akt Europejski wprowadził pojęcie "dialogu pomiędzy partnerami społecznymi" do Traktatu EWG. W 1989 r. dialog społeczny znalazł się wśród podstawowych praw proklamowanych przez Wspólnotową Kartę Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Dialog społeczny, jest więc elementem wspólnotowego dorobku prawnego, w związku z tym również system prawny Polski jako państwa kandydującego powinien zostać do niego dostosowany.⁹ Dyskutowana na poziomie UE jest również współpraca z organizacjami pozarządowymi. Wprawdzie nie istnieją bezpośrednie postanowienia regulujące tę kwestię, ale w deklaracji nr 38 (załączonej do Traktatu Amsterdamskiego) znajduje się zapis, że Wspólnota będzie promowała zachowanie wymiaru europejskiego w organizacjach ochotniczych, kładąc szczególny nacisk na wymianę informacji i doświadczeń a także udział zarówno młodego pokolenia, jak i starszych w pracy ochotniczej.¹⁰

Na przestrzeni ostatnich lat należy, zatem zaobserwować stopniowy proces odchodzenia państwa od separacji na rzecz przejrzystego współdziałania z podmiotami rynku oraz reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego. Jest to związane także z dzieleniem się zarówno obowiązkami (zadania z zakresu usług społecznych), jak i odpowiedzialnością. W krajach o długiej tradycji demokratycznej, nastąpił rozwój nowych form prowadzenia dialogu ze społeczeństwem. Rzeczywistość demokracji to obecnie istnienie znacznej ilości mniejszych bądź większych reprezentacji grup społecznych, obecnych na różnych poziomach sprawowania władzy czy realizacji zadań publicznych oraz niezliczona sieć wzajemnych powiązań pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Przejawy trwających przemian to przywiązywanie większej uwagi do sondaży opinii publicznej, a także zwiększająca się rola mediów i rosnąca liczba możliwości prowadzenia demokracji bezpośredniej.

⁸ Fundacja Friedricha Eberta, <http://www.feswar.org.pl/pl/unions24.htm>

⁹ Czasopisma i Biuletyny Organizacji Pozarządowych w Polsce, Fundusz Współpracy, Program Dialog Społeczny 1995, www.pref.org.pl/s_biblioteka.html

¹⁰ Newman C., Analiza porównawcza partnerstwa pomiędzy organizacjami pozarządowymi a rządami i samorządami, International Center for Not-For-Profit Law, Washington

Pojawia się jednak wiele problemów o naturze przede wszystkim technicznej. Dialog społeczny jest często procesem czasochłonnym i wymagającym zaangażowania środków finansowych niezbędnych do organizowania spotkań, edukacji społecznej, zbierania i analizowania informacji, inwestowania w wiedzę i umiejętności urzędników, aby mogli funkcjonować w zmieniającym się otoczeniu społecznym administracji publicznej. Konieczne jest również pokonanie wielu przeszkód o naturze psychologicznej - niechęci znacznej części obywateli do angażowania się w sprawy publiczne, niechęci urzędników do dzielenia się informacją czy delegowania realizacji niektórych zadań. Jednocześnie szeroko rozumiany dialog społeczny, zakładający różne formy partycypacji obywateli i grup w sprawowaniu władzy, musi mieć granice. Wyznaczać powinno je sprawne funkcjonowanie administracji. Z chwilą, gdy udział określonych podmiotów zaczyna paraliżować proces podejmowania decyzji, dialog społeczny traci sens. Należy także podchodzić ostrożnie do automatycznego przenoszenia rozwiązań zastosowanych w tym zakresie w innych krajach. Duże znaczenie mają, bowiem wewnętrzne uwarunkowania systemowe oraz stopień rozwoju i świadomości społeczeństwa.

Rozdział II

PODSTAWOWE POJĘCIA ZWIĄZANE Z DIALOGIEM SPOŁECZNYM

W piśmiennictwie z zakresu dialogu społecznego, a także w odnoszących się do tej tematyki aktach prawnych, nie ma jednoznacznie określonych pojęć, które mogłyby być używane jako definicje. Wraz z przekształceniami społeczno-ekonomicznymi następowała zmiana terminologii, a sam dialog, który na początku dotyczył głównie zbiorowych stosunków pracy, uległ rozszerzeniu w zakresie ukierunkowanym zainteresowaniami społeczeństwa, w szczególności na tzw. dialog obywatelski.

Poniżej zastosowano pewną uproszczoną terminologię wyjaśniającą niektóre z najczęściej używanych określeń z dziedziny dialogu społecznego.

1. **Zbiorowe prawo pracy** - obejmuje tradycyjnie zespół norm regulujących stosunki między zbiorowością pracowników a pracodawcą lub grupą pracodawców. Zawiera ono: prawo do wolności związkowej, prawo pracodawców i pracowników do tworzenia według swego wyboru organizacji dla reprezentowania swych interesów zawodowych, prawo do partycypacji pracowniczej w zarządzaniu przedsiębiorstwem, a także prawo do rokowań zbiorowych (negocjacji) i do zawierania układów zbiorowych pracy. Do zbiorowego prawa pracy należy także prawo do strajku i lokautu, jak również rozwiązania mające zapobiegać i rozstrzygać zbiorowe spory pracy na drodze pokojowych procedur mediacji i arbitrażu.
2. **Zbiorowe stosunki pracy** – zamiennie określane jako: stosunki zawodowe (tradycja francuska) lub stosunki przemysłowe (tradycja brytyjska i amerykańska) – to stosunki społeczne, w których po jednej stronie występują pracownicy zorganizowani w określone organizacje lub ich przedstawiciele, a po drugiej – pracodawca, pracodawcy lub ich organizacje. Nie są to, więc stosunki łączące indywidualnego pracownika z pracodawcą i nie dotyczą bezpośrednio warunków składających się na indywidualny stosunek pracy. W sferze tego określenia mieszczą się również stosunki pomiędzy organizacjami pracowników i pracodawców (dwustronność), oraz ich relacje z organami państwa (trójstronność).

Metodą kształtowania zbiorowych relacji ww. podmiotów polityki socjalnej jest we współczesnych europejskich stosunkach pracy dialog społeczny.

3. **Dialog społeczny w zbiorowych stosunkach pracy** - dialog społeczny tradycyjnie określany jest jako całokształt wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Obejmuje także ich stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi, jak rząd i jego

agendy, samorząd lokalny czy inne instytucje państwowe. Wyraża się on w mechanizmach rokowań, układów i porozumień oraz rozwiązywaniu sporów zbiorowych, a także komunikacji (wymiany informacji).

Dialog społeczny definiowany jest także jako proces stałej interakcji pomiędzy uczestnikami dialogu w celu osiągnięcia porozumienia w sprawach kontroli nad określonymi zmiennymi społeczno-ekonomicznymi w skali makro i mikro.

Pojęcie dialogu społecznego prowadzonego między stronami zawiera ponadto różne formy partycypacji pracowniczej polegającej na współuczestnictwie załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

4. **Strony dialogu społecznego** - partnerzy dialogu społecznego, określani jako podmioty zbiorowych stosunków pracy i tworzą poprzez swoje przedstawicielstwa strony dialogu społecznego.

- 4.1. Strona związkowa składa się z reprezentacji pracowników z organizacji funkcjonujących na wszystkich szczeblach systemu stosunków społecznych.

- 4.2. Strona pracodawcza złożona jest z przedstawicieli organizacji pracodawców.

- 4.3. Strona rządowa – z reprezentantów władzy wykonawczej i jej organów.

Strona związkowa i pracodawcza występujące razem określane są jako strona społeczna, którą – w związku z tym – tworzą partnerzy społeczni.

5. **Przedmiot dialogu społecznego** (tradycyjnie rozumianego) to wspólne kształtowanie stosunków zawodowych, warunków pracy, płac, świadczeń socjalnych, a także innych zagadnień polityki gospodarczej, będących przedmiotem zainteresowania i kompetencji wszystkich stron oraz stosunków między partnerami i ich wzajemnych zobowiązań.

Dialog partnerów społecznych nie zastępuje rządu ani parlamentu w procesie podejmowania decyzji w państwie. Procedura ta pozwala jednak na poszukiwanie praktycznego konsensusu i uspołecznienie decyzji organów państwa, co ułatwia ich społeczną akceptację.

6. **Warunki dialogu społecznego** - warunkami istotnymi dla jego autentyczności i skuteczności są:

- 6.1. Charakteryzujące podmioty dialogu (strony, partnerów społecznych):

- niezależność organizacji pracowników i pracodawców włączonych w proces współdziałania, nie prowadzący do traktowania ich jako instrumentu w rękach władzy;
- istnienie odpowiednich struktur organizacyjnych na poziomie krajowym oraz reprezentatywność i zdolność przenoszenia ustaleń na niższy poziom organizacji;

- uzyskanie legitymizacji do prowadzenia dialogu – mandatu od społeczeństwa, tj. akceptacji do jego reprezentowania;
- 6.2. Charakteryzujące relacje między uczestnikami dialogu:
- występowanie względnej równowagi między partnerami społecznymi, w tym ich równość wobec prawa;
 - przyjęcie zasady wzajemnego zaufania, poszanowania oraz prowadzenia dialogu w dobrej wierze;
 - wola i gotowość do wspólnych działań wszystkich stron dialogu w celu wypracowania kompromisu; przy zróżnicowanych interesach uczestników – zgodność przynajmniej w sprawach podstawowych, racjonalna elastyczność stanowisk;
 - zobowiązanie stron do przestrzegania przyjętych ustaleń i zawartych porozumień;
- 6.3. Charakteryzujące przedmiot oraz tło prowadzenia dialogu:
- istnienie otwartej materii do negocjacji, tj. zagadnień nie w pełni uregulowanych jednostronnie przez państwo;
 - ustalenie obszaru kompetencyjnego (merytorycznego) dialogu oraz jego formy w kontekście możliwości podejmowania wiążących decyzji;
 - określenie i akceptacja zasad działania w oparciu o podstawy prawne, regulaminy, kodeksy postępowania oraz inne stosowane procedury;
 - zbudowanie odpowiednich struktur, instytucji dialogu oraz zapewnienie na odpowiednim poziomie jego obsługi merytorycznej i logistycznej.
7. **Poziomy dialog społeczny** - dialog społeczny może być metodą wzajemnych kontaktów występującą między partnerami dialogu na różnych poziomach / szczeblach. Wyróżnia się ich kilka:
- dialog międzynarodowy – prowadzony w skali światowej w sposób zinstytucjonalizowany przez międzynarodowe organizacje pracodawców i pracobiorców oraz ich stowarzyszenia o różnorodnym charakterze;
 - dialog europejski – dotyczący krajów należących do Unii Europejskiej ze ściśle określonymi europejskimi instytucjami (Komisją, Parlamentem, Radą Unii i Komitetem Społeczno-Ekonomicznym) oraz strukturami reprezentującymi związki zawodowe i pracodawców (UNICE, ETUC, CEEP);
 - dialog krajowy zwany też centralnym, tzw. makro – realizowany w danym państwie najczęściej poprzez centralne instytucje dialogu, jakimi

są rady społeczno-gospodarcze (w Polsce: Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych);

- dialog branżowy zwany też sektorowym lub gałęziowym – organizowany w obszarze zagadnień dotyczących określonego sektora gospodarki narodowej poprzez sformalizowane lub niesformalizowane – instytucje (w UE: komitety sektorowe, w Polsce: zespoły branżowe);
- dialog regionalny – prowadzony na obszarze określonego regionu, jednostki terytorialnej (w Polsce: wojewódzkie komisje dialogu społecznego);
- dialog zakładowy i lokalny to najniższe szczeble, na których dochodzi do bezpośrednich kontaktów pracodawców z reprezentantami zakładowych organizacji związkowych, bez uczestnictwa przedstawicieli administracji państwowej.

8. **Dialog trójstronny** – zwykle oznacza wszelkie kontakty zachodzące na szczeblu centralnym między organami państwa a partnerami społecznymi, przybierające formę konsultacji polityk i projektów przepisów prawnych, negocjacji, zawierania porozumień, czy też współdecydowania.

O trójstronności mówimy wtedy, gdy rola państwa jako trzeciej strony zaczyna być w zbiorowych stosunkach pracy znacząca.

Dialog trójstronny jest pojęciem umownym. Niekiedy konsultacje trójstronne mają charakter wielostronny i obejmują także przedstawicieli innych grup interesów. Udział rządu w relacjach trójstronnych nie musi być jednakowy. Może on uczestniczyć w nich bezpośrednio lub tylko pośrednio wykorzystując wyniki autonomicznych ustaleń i rekomendacje uczestników tego procesu.

Jego głównym celem jest budowa porozumienia społecznego w ważkich sprawach z zakresu polityki społeczno-gospodarczej. Trójstronność jest sprawdzianem zdolności partnerów społecznych do integrowania różnych grup interesu wokół tego kompromisu, który w ich imieniu negocjują.

9. **Dialog dwustronny / autonomiczny** – jest drugim, najczęściej występującym rodzajem prowadzonego dialogu społecznego. Odbywa się pomiędzy partnerami społecznymi – organizacjami związków zawodowych i pracodawców. Jeśli odbywa się bez udziału przedstawicieli strony rządowej, określany jest wtedy mianem dialogu autonomicznego.

Dialog dwustronny nie koliduje z negocjacjami trójstronnymi. Ale w obszarze dialogu społecznego istnieją sfery, w których główną rolę odgrywają partnerzy społeczni (np. w przypadku negocjowania układów zbiorowych pracy).

Dla administracji publicznej, która poprzez postępujące procesy restrukturyzacji i prywatyzacji ważnych, dotychczas w większości państwowych sektorów gospodarki narodowej, przestaje być pracodawcą dla wielu tysięcy przedsiębiorstw – istotne znaczenie ma powstawanie zinstytucjonalizowanych form dialogu dwustronnego, umożliwiających prowadzenie właściwych negocjacji przez zainteresowanych partnerów społecznych na tematy będące bezpośrednio w sferze ich kompetencji i zainteresowań.

We Wspólnocie Europejskiej dominującą koncepcją dialogu społecznego jest układ dwustronny – między pracodawcami i związkami zawodowymi¹¹.

Dla Polski przystosowującej się obecnie do standardów europejskich jest istotne, że w zintegrowanej Europie uznawane są obie postaci dialogu społecznego: układ trójstronny na szczeblu ogólnokrajowym oraz model partnerstwa dwustronnego na niższych poziomach gospodarki i społeczeństwa.

10. **Dialog wielostronny** – najczęściej występuje, kiedy oprócz trzech stron: rządowej, związkowej i pracodawczej doproszone są do udziału w różnych formach dialogu organizacje o charakterze korporacyjnym, np. izby zawodowe i gospodarcze. Najczęściej ma to miejsce podczas prowadzenia dialogu branżowego, kiedy istotne dla rozwiązywanych problemów poszczególnych sektorów może być stanowisko, czy opinia tych podmiotów. Z kolei dla dialogu społecznego prowadzonego na szczeblu regionalnym głównym partnerem, oprócz terenowych reprezentacji związkowych, pracodawców i administracji państwowej, jest samorząd terytorialny.
11. **Formy dialogu** - dialog społeczny może obejmować zasadniczo wszelkie rodzaje stosunków i współpracy pomiędzy stronami, zarówno w układzie dwustronnym, jak i trójstronnym. Istnieją następujące formy wzajemnych kontaktów uczestników dialogu: od najbardziej prostej, jaką jest prawo do informacji, przez opiniowanie, uzgadnianie, konsultacje, do negocjacji i zawierania porozumień zbiorowych. Należy przy tym podkreślić, że różnice między niektórymi formami dialogu są dość płynne.
 - 11.1. Negocjacje (rokowania) na szczeblu centralnym - mają miejsce wtedy, gdy jedną stroną negocjacji jest zbiorowe przedstawicielstwo pracowników (związki zawodowe) a drugą pracodawca lub organizacja, w której jest zrzeszony. Na szczeblu najwyższym (makro), zwanym też

¹¹ W ostatnim dziesięcioleciu, w następstwie wejścia do Wspólnoty państw uboższych o rozwiniętym interwencjonizmie państwowym, a także w obliczu dalszego jej rozszerzania o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, z utrzymującą się w nich istotną gospodarczą rolę państwa, we Wspólnocie zaakceptowany został model układu trójstronnego, jako szczególnie przydatny w tych państwach w okresie przejściowym do pełnej gospodarki rynkowej. Model trójstronny dotyczy układu na szczeblu centralnym i obejmuje kwestie o znaczeniu ogólnokrajowym, zaś zbiorowe stosunki pracy na poziomach niższych są domeną partnerstwa społecznego dwustronnego (układy zbiorowe pracy, procedury informacji i konsultacji pracowników), w których wykluczona jest bezpośrednia ingerencja czynnika rządowego poza wykonywaniem funkcji promotora i mediatora.

centralnym lub ogólnokrajowym, rokowania odbywają się z udziałem trzeciej strony - rządowej, reprezentującej państwo.

Zakres przedmiotowy rokowań obejmuje sprawy merytoryczne, wzajemne relacje między stronami, kształtowanie procedur i wprowadzanie w życie przyjętych ustaleń.

Jednym z głównych celów negocjacji jest uzyskanie pokoju społecznego jako następstwa osiągniętego pomiędzy stronami kompromisu.

Umożliwia to także zwiększenie trafności wspólnych ustaleń (gdyż rokowania powinny kończyć się umową wiążącą strony) i ich akceptację społeczną, niezbędną stabilizację warunków pracy i życia pracowników.

- 11.2. Negocjacje (rokowania) zbiorowe - to proces negocjacji, w którym osiągane są porozumienia zbiorowe, przede wszystkim w drodze układów zbiorowych pracy lub innych porozumień, stanowiące kompromis odzwierciedlający względną siłę negocjacyjną pracodawców i związków zawodowych.
- 11.3. Konsultacje - są procesem dyskusji i debaty, zwykle różnią się od negocjacji i negocjacji zbiorowych tym, że nie obejmują procesu pertraktacji oraz osiągania kompromisu. W założeniu konsultacje nie muszą prowadzić do zawarcia porozumienia przez strony w nich uczestniczące, chociaż zazwyczaj honorują one ich wyniki. Konsultacje, mają, zatem mniejszą moc sprawczą od negocjacji, ale zapewniają stronom większą elastyczność w ich prowadzeniu. Stosowanie tej procedury stabilizuje wzajemne kontakty i nie stwarza zagrożeń zerwania rozmów, przez co zwiększa funkcjonalność samych konsultacji.
- 11.4. Uzgodnienia - są metodą rozwiązywania kwestii dotyczących pracy oraz społeczno-ekonomicznych za pośrednictwem konsultacji oraz dokonywania uzgodnień pomiędzy organami reprezentującymi władze, a przedstawicielami partnerów społecznych, co zwykle prowadzi do zawarcia porozumienia.
- 11.5. Opiniowanie - to forma dialogu społecznego, jeszcze mniej wiążącą strony. Najczęściej dochodzi do niego z inicjatywy przedstawicieli administracji państwowej, która chce poznać opinie związków zawodowych i organizacji pracodawców na temat polityki rządu.

Stanowiska partnerów społecznych nie stanowią elementu o charakterze obligatoryjnych wytycznych, które musiałyby być uwzględnione przez stronę rządową. Jednakże same zasady opiniowania dokumentów są najczęściej uregulowane przepisami prawa. Stosowana procedura opiniowania projektów aktów prawnych, których tematyka leży w kompetencji związków zawodowych i organizacji pracodawców,

określa konkretne ramy, w jakich władza wykonawcza przeprowadza proces uzyskiwania opinii.

- 11.6. Informowanie - jest najprostszą formą dialogu społecznego. Najczęściej dochodzi do niego podczas kontaktów partnerów społecznych ze stroną rządową, która przekazuje informacje, bądź z własnej inicjatywy, bądź na wniosek stron. Przedstawienie informacji, najczęściej ważnych dla adresata z punktu widzenia jego interesów, nie wiąże się z obowiązkiem wysłuchania stanowiska strony informowanej. Często stosowaną praktyką jest możliwość zadawania dodatkowych pytań oraz przeprowadzenie krótkiej dyskusji.
12. **Dokumenty dialogu społecznego** – są efektem prowadzonych negocjacji, konsultacji lub opiniowania. W zależności poziomu dialogu oraz stron biorących w nim udział, można wyróżnić szereg rodzajów dokumentów takich jak (według malejącej hierarchii ważności): pakty, układy zbiorowe pracy, umowy, porozumienia, uzgodnienia, ustalenia, stanowiska i opinie.
13. **Dialog zinstytucjonalizowany i poza instytucjonalny**
 - 13.1. W dialogu zinstytucjonalizowanym negocjacje zbiorowe są prowadzone przez specjalnie powołane do tego celu instytucje, rady, czy komisje, działające na podstawie aktów prawnych lub przyjętych porozumień.

Udział w pracach takich instytucji jest ograniczony do kilku najbardziej reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców, które są w stanie realnie wpływać na zachowania swoich członków w celu stosowania przez nich ustaleń ciała trójstronnego, a jednocześnie mają siłę oddziaływania na politykę państwa¹².
 - 13.2. Poza instytucjonalny dialog realizowany może być poprzez: zawieranie układów zbiorowych pracy, opisane wcześniej – konsultacje i opiniowanie, będące realizacją uprawnień organizacji partnerów społecznych wynikających z ustawodawstwa ich dotyczącego. W formach nie instytucjonalnych możliwe jest tworzenie dialogu obywatelskiego z udziałem organizacji pozarządowych.

Do często praktykowanego dialogu niesformalizowanego, zwłaszcza w sytuacjach zagrożenia konfliktami społecznymi należą kontakty prowadzone doraźnie. Określany jest jako incydentalny dialog (ad hoc). Ma on miejsce poza kontaktami zinstytucjonalizowanymi.

¹² W niektórych krajach rady do spraw ekonomicznych, społecznych, czy zatrudnienia stanowią nie tylko forum konsultacji, lecz także forum negocjacji prowadzących do zawarcia ogólnokrajowych porozumień – umów formalnych których ustalenia mogą być przenoszone na niższe szczeble za pośrednictwem bilateralnych układów zbiorowych.

Rozdział III

PODSTAWOWE POJĘCIE ZWIĄZANE Z DIALOGIEM OBYWATELSKIM

W społeczeństwie demokratycznym tylko współpraca oparta na wzajemnym zaufaniu, poszanowaniu prawa i publicznych pieniędzy, a przede wszystkim na woli współpracy i rozumieniu roli spełnianej przez oba sektory może przynieść efekty w rozwiązywaniu społecznych problemów Polski.

1. **Dialog obywatelski** - należy rozumieć jako sposób komunikowania się między władzą państwową a różnymi partnerami społecznymi, przejawiający się we wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. Istotą dialogu obywatelskiego jest stanowanie forum dla reprezentacji interesów między poszczególnymi jego uczestnikami, w tym między partnerami społecznymi (organizacje pozarządowe, społeczne) a odpowiednimi organami władzy publicznej. Z pewnością wymiana informacji i prezentacja stanowisk to podstawowe i nieodzowne składniki prowadzonego dialogu.

W odróżnieniu od tradycyjnie podejmowanego dialogu społecznego – jako dialogu pomiędzy władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców prowadzonego w obszarze zbiorowych stosunków pracy (zbiorowego prawa pracy) - dialog obywatelski obejmuje różnorodne formy komunikowania się władz publicznych z prawnie określonymi formami organizowania się społeczeństwa wyodrębnionymi na różnej płaszczyźnie społecznej, ekonomicznej, światopoglądowej, zawodowej, terytorialnej i innych grup społecznych. Nie dotyczy, zatem wyłącznie miejsca pracy (zakładu, branży, sektora gospodarki), ale całokształtu miejsca grup obywateli w państwie i społeczeństwie.

2. **Strony dialogu obywatelskiego** – w ramach podejmowanego przez Radę Ministrów to:
 - strona obywatelska – składająca się z reprezentacji partnerów społecznych, w zależności od podmiotów uczestniczących (organizacje pozarządowe, społeczne i działające na podstawie innych ustaw),
 - strona rządowa – złożona z reprezentantów władz wykonawczej i jej organów.
3. **Podmioty strony obywatelskiej uczestniczące w dialogu**
Od 1984 r. stosunki państwo-sektor pozarządowy regulują dwie ustawy:
 - ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r., nr 46, poz. 203, z późn. zm.)

- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 1989 r., nr 20, poz. 104, z późn. zm.)

Fundacje i stowarzyszenia uważa się za najbardziej ukształtowane formy organizacyjno-prawne organizacji pozarządowych. Zgodnie z ustawą, fundacje mogą być powołane do realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, zgodnych z interesami państwa polskiego.

W art. 1 dokonane zostało wyliczenie celów, dla których mogą być ustanowione fundacje; są to: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków.

W odniesieniu do stowarzyszeń ustawa wskazuje, że są to dobrowolne, samorządne i trwałe zrzeszenia o celach nie zarobkowych. Stowarzyszenia, podobnie jak fundacje, realizują zadania publiczne z obszarów należących do zadań administracji publicznej, np. pomoc społeczna, ochrona zdrowia, edukacja, kultura i sztuka itp. Szczęólnego znaczenia w kontekście prowadzenia przez władze publiczne dialogu nabiera zapis ustawy uprawniający stowarzyszenia do wypowiedzania się w sprawach publicznych (art. 1 ust. 3). Ponadto w myśl preambuły ustawy o stowarzyszeniach obywatele polscy realizujący prawo zrzeszenia się w stowarzyszeniach realizują prawo czynnego uczestnictwa w życiu publicznym. Odnotować należy, że najczęstszą formą organizowania się na rzecz realizacji prawa uczestnictwa w życiu publicznym są stowarzyszenia. W tej formie m. in. zrzeszają się celem obrony swoich interesów i promocji swojej kulturowej tożsamości mniejszości narodowe.

W Polsce istnieją także organizacje pozarządowe, powoływane oddzielnymi aktami prawnymi, m.in. Polski Czerwony Krzyż działa na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 1964 r., Polski Związek Łowiecki na podstawie ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo Łowieckie. Odrębną ustawą regulowana jest działalność organizacji kościelnych. W odniesieniu do organizacji katolickich jest to ustawa o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z 17 maja 1989 r., natomiast w przypadku organizacji działających w ramach innych Kościołów i związków wyznaniowych regulowane są odrębnie¹³.

¹³ Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej z 30 czerwca 1995 r., Ustawa o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego z 04 lipca 1991 r., Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej z 30 czerwca 1995 r., Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej z 13 maja 1994 r., Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej z 30 czerwca 1995 r., Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej z 13 maja 1994 r., Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej z 20 lutego 1997 r., Ustawa o Stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej z 30 czerwca 1995 r., Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej z 20 lutego 1997 r., Ustawa o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej z 22 marca 1928 r., Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej z 20 lutego 1997 r., Ustawa o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej z 21 kwietnia

Zgodnie z ustawą o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej w celu realizacji zadań wynikających z misji Kościoła tworzone są organizacje kościelne i katolickie. Organizacje kościelne mają na celu w szczególności działalność na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego i nauki katolickiej, natomiast organizacje katolickie mogą mieć na celu, zgodnie z nauką Kościoła, działalność społeczno-kulturalną, oświatowo - wychowawczą czy charytatywno - opiekuńczą.

Na podstawie ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym działają uczelniane organizacje studenckie, koła naukowe, artystyczne i sportowe, tworzone przez studentów szkół wyższych. Na podstawie ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, mogą być tworzone stowarzyszenia kultury fizycznej, uczniowskie kluby sportowe, związki sportowe. Należy stwierdzić, iż nie sposób wymienić wszystkich możliwych sposobów organizowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Obecnie działa w naszym kraju, co najmniej 30 tys. organizacji pozarządowych, zatrudniających około 200 tys. pracowników. Organizacje te korzystają ze świadczeń wykonywanych przez około 2 mln wolontariuszy. Wiele dziedzin życia nie mogłoby już dziś funkcjonować bez aktywności organizacji pozarządowych. Powyższe dane obrazują o dużym potencjale organizacji pozarządowych, słusznie określanych jako o trzecim sektorze obok sektora publicznego i prywatnego.

Należy podkreślić, iż organizacje pozarządowe mają charakter dobrowolny. Tworzone są w ramach prawnie gwarantowanych form przez zainteresowane podmioty prawa, które dokonują wyboru formy, przedmiotu działalności, jak również formuły organizacji władz.

4. **Przedmiot dialogu obywatelskiego** - podejmowanego z sektorem organizacji obywatelskich, jest kształtowanie przyszłych stosunków pomiędzy organami władzy publicznej a reprezentacją trzeciego sektora. Dotyczy on w szczególności współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz zasad i form realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Organy administracji publicznej respektując odrębność i suwerenność zorganizowanych wspólnot obywateli, uznają ich prawo do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących także do sfery zadań publicznych i w takim zakresie współpracują z tymi organizacjami, a także wspierają ich działalność oraz umożliwiają realizację zadań publicznych. Dialog dotyczy także konsultowania polityki państwa, rządu i samorządu terytorialnego w obszarach o szczególnym nasileniu aktywności organizacji obywatelskich.

1936 r., Ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej z 21 kwietnia 1936 r., Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej z 20 lutego 1997 r.

5. **Warunki dialogu obywatelskiego** - do istotnych warunków skuteczności podejmowanego dialogu zaliczyć należy:
- niezależność stron dialogu,
 - istnienie odpowiedniej reprezentatywności trzeciego sektora,
 - sposób i zdolność przenoszenia ustaleń na niższy poziom funkcjonowania organizacji pozarządowych,
 - równoważenie interesów stron dialogu,
 - działanie w oparciu o zasadę wzajemnego zaufania, poszanowania i prowadzenia go w dobrej wierze,
 - wola i gotowość do wspólnych działań obu stron dialogu, w celu wypracowywania kompromisów i porozumień,
 - ustalenie przedmiotu merytorycznego dialogu oraz jego formy w kontekście możliwości podejmowania decyzji i ustaleń,
 - zbudowanie odpowiednich struktur i instytucji dialogu oraz zapewnienie na jego obsługi merytorycznej i logistycznej.
6. **Formy dialogu** - zakres i formy uczestnictwa partnerów dialogu obywatelskiego mogą być różne, ale w zasadzie chodzi o wszelkie formy regularnych kontaktów. Należy wskazać, iż w głównej mierze sprowadza się to do wzajemnego komunikowania się partnerów. Istnieją następujące formy wzajemnych kontaktów uczestników dialogu obywatelskiego: wymiana informacji, opiniowanie projektów aktów prawnych, współdziałanie i współpraca z organami administracji publicznej przy realizacji zadań publicznych, służące zbliżeniu stanowisk administracji rządowej i partnerów społecznych, konsultacja, zajmowanie stanowiska (zgłaszanie uwag i zastrzeżeń).
7. **Dokumenty dialogu obywatelskiego** - zależnie od podmiotów biorących w nim udział, można wyróżnić następujące dokumenty będące efektem prowadzonej współpracy: opinie, stanowiska, ekspertyzy, przedstawianie wniosków, zgłaszanie uwagi i zastrzeżeń, przekazywanie dokumentów i materiałów informacyjnych.
8. **Dialog zinstytucjonalizowany i pozainstytucjonalny**
- 8.1. Dialog zinstytucjonalizowany jest prowadzony w oparciu o powołane do tego celu instytucje, zespoły opiniodawcze, rady powoływane w oparciu o przepis ustawy lub przyjęte porozumienia.
- 8.2. Dialog pozainstytucjonalny realizowany jest poprzez powoływane ad hoc grupy robocze, zespoły i inne formy kontaktu doraźnego.

Rozdział IV

PODSTAWOWE POJĘCIA ZWIĄZANE Z DIALOGIEM Z UDZIAŁEM PRZEDSTAWICIELSTW SAMORZĄDÓW

Oprócz związków zawodowych, organizacji pracodawców czy organizacji pozarządowych podmiotami dialogu społecznego w Polsce są także korporacje prawa publicznego. Należą do nich samorządy: zawodowy, gospodarczy i terytorialny.

1. **Pojęcie dialogu z udziałem przedstawicielstw samorządów** - dialog z korporacjami prawa publicznego należy rozumieć jako całokształt wzajemnych stosunków, współdziałania (wymiany informacji, konsultacji, negocjacji) między stronami tego dialogu, tj. pomiędzy poszczególnymi korporacjami (samorządy zawodowe, gospodarcze, terytorialne) a odpowiednimi organami władzy publicznej, w tym administracją rządową.

Należy pamiętać o specyfice tego dialogu, gdyż państwo (parlament) decydując o utworzeniu określonego samorządu (w drodze ustawy), zrzeka się części swojej funkcji regulacyjnej na rzecz organów danego samorządu. Tym samym organy samorządów wykonują za państwo część władztwa publicznego, funkcji wykonywanej zazwyczaj przez administrację publiczną.

Dialog z udziałem przedstawicielstw samorządów jest także formą reprezentacji interesów poszczególnych korporacji w nim uczestniczących. Na państwie spoczywa obowiązek umożliwienia podmiotom dialogu korporacyjnego czynnego uczestnictwa w kształtowaniu społecznej gospodarki rynkowej, mając na względzie zasadę solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, wyrażoną w Konstytucji RP.

2. **Strony dialogu** – to:

- strona samorządowa - w zależności od podmiotów uczestniczących mogą ją tworzyć samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy oraz samorząd terytorialny i ich reprezentacje,
- strona rządowa - reprezentanci władzy wykonawczej i jej organów.

Utworzenie korporacji oznacza przede wszystkim stworzenie z ubiegających się o to osób (po spełnieniu wymaganych warunków), organizacji powołanej do zarządzania sprawami swych członków, w takim tylko zakresie, w jakim działają oni jako jej członkowie. Konkretnie uprawnienia tego zarządu, a także struktura organizacyjna owej korporacji, zależą już od poszczególnych rozwiązań ustawowych. W prawie polskim korporacje określane są jako samorządy.

- 2.1. Samorząd zawodowy - to korporacja wyłaniana w oparciu o kryterium więzi interesów zawodowych określonej grupy obywateli. Definiowany jest w podobny sposób jak związek zawodowy, poprzez określenie jego zadań, a mianowicie jako reprezentacja zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów danego zawodu. Podobnie jak związki zawodowe, samorząd zawodowy jest niezależny i podlega tylko ustawom. Samorząd zawodowy koncentruje swoją działalność na innych zagadnieniach niż związki zawodowe. Jego działalność skupiona jest wokół stwierdzania prawa wykonywania zawodu i prowadzenia rejestru osób do tego uprawnionych, orzekania w zakresie odpowiedzialności zawodowej czy sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zawodu. Odmienne niż związki zawodowe, samorząd zawodowy nie jest zorganizowany w oparciu o zasadę dobrowolności. Członkostwo w samorządzie zawodowym stanowi warunek wykonywania praktyki zawodowej.

Zasady organizacyjne samorządu zawodowego są także ustawowo określone. Samorząd zawodowy może reprezentować osoby wykonujące zawody zaufania publicznego np. adwokatów, radców prawnych, notariuszy, lekarzy itp. Istotą samorządu zawodowego jest udzielona mu przez ustawodawcę samodzielność w zakresie organizacji wykonywania zawodu, czasami bardzo szeroka.

- 2.2. Samorząd gospodarczy - stanowi o nim Konstytucja RP w art. 17 ust. 2, wyrażając zasadę ogólną, zgodnie z którą „(...)w drodze ustawy można tworzyć inne rodzaje samorządu”. Tak, więc podstawy prawne samorządu gospodarczego mają charakter norm konstytucyjnych. Art. 17 ust. 2 Konstytucji wymaga także ustawowej konkretyzacji, dotyczącej powierzenia samorządowi gospodarczemu wykonywania zadań zleconych przez administrację gospodarczą, jak np. współdział w wykonywaniu kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem warunków działalności gospodarczej, ewidencji i rejestracji przedsiębiorców, organizowania sądownictwa polubownego oraz współdziałania z organami administracji gospodarczej w każdej innej dziedzinie dotyczącej przedsiębiorców. Takiego ujęcia idei samorządu wymaga także konstytucyjna zasada solidarności i współdziałania organów państwowych z partnerami społecznymi, uznana za podstawę ustroju gospodarczego RP (art. 20 Konstytucji)¹⁴. Pewne rozwiązania w zakresie samorządu gospodarczego wprowadza także ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej wskazującą o istnieniu tego samorządu jako reprezentacji przedsiębiorców wobec administracji

¹⁴ C. Kosikowski, Nowe prawo działalności gospodarczej, PUG 1999, nr 2, s. 6

publicznej. Stanowi ona w art. 57, iż samorząd gospodarczy reprezentuje środowiska przedsiębiorców i poprzez działania na rzecz przedsiębiorczości wspiera rozwój gospodarczy kraju. Jednocześnie ustawa stwierdza, że samorząd gospodarczy nie posiada uprawnień władczych w stosunku do przedsiębiorców w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 58 ust. 1). Nie może on, zatem podejmować działań ograniczających zakres wykonywanej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej lub godzących w zasadę konkurencji.

- 2.3. Samorząd terytorialny - realizuje zasadę decentralizacji władzy publicznej. Istotną formułę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego stanowią zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja zapewnia tym jednostkom prawo zrzeszania się w art. 171 ust. 1.

Ustawodawstwo przewiduje dwie formy zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego, związki gmin i powiatów oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Związki gmin są tworzone przez zainteresowane gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Natomiast celem utworzenia stowarzyszenia gmin jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Stowarzyszenie może objąć także powiaty i województwa. Wskazany powyżej cel tworzenia stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że stowarzyszenia te są podstawowym podmiotem dialogu z reprezentacjami struktur terytorialnych.

3. **Podmioty strony samorządowej uczestniczące w dialogu - to:**

3.1. Samorząd zawodowy

Krąg zawodów objętych samorządem zawodowym w naszym kraju uległ w ostatnim czasie wyjątkowemu rozszerzeniu. Obecnie można wyróżnić następujące samorządy zawodowe:

- 3.1.1. Adwokacki, na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124, z późn. zm.);
- 3.1.2. Radców prawnych, na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145, z późn. zm.);
- 3.1.3. Notarialny, na podstawie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 22, poz. 91, z późn. zm.);
- 3.1.4. Komorniczy, na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, z późn. zm.);
- 3.1.5. Lekarzy i lekarzy stomatologów, na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, z późn. zm.);

- 3.1.6. Pielęgniarek i położnych, na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, z późn. zm.);
- 3.1.7. Aptekarski na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. Nr 41, poz. 179, z późn. zm.);
- 3.1.8. Lekarsko-weterynaryjny, na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. Nr 8, poz. 27, z późn. zm.);
- 3.1.9. Rzeczników patentowych, na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509, z późn. zm.);
- 3.1.10. Biegłych rewidentów, na podstawie ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. Nr 121, poz. 592, z późn. zm.);
- 3.1.11. Doradców podatkowych, na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. Nr 102, poz. 475, z późn. zm.);
- 3.1.12. Sędziów, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070);
- 3.1.13. Kuratorów sądowych, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071);
- 3.1.14. Diagnostów laboratoryjnych, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. Nr 100, poz. 1083);
- 3.1.15. Psychologów, na podstawie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. Nr 73, poz. 763);
- 3.1.16. Architektów, inżynierów budownictwa, urbanistów, na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. Nr 5, poz. 42).

3.2. Samorząd gospodarczy

Dodatkowo jako o uczestnikach dialogu, należy wspomnieć o zrzeszających się podmiotach gospodarczych lub przedsiębiorcach, tworzących samorząd gospodarczy w Polsce. Należą do nich:

- 3.2.1. Samorząd rzemieślniczy - czyli cechy, spółdzielnie rzemieślnicze, izby rzemieślnicze i Związek Rzemiosła Polskiego działające na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. Nr 17, poz. 92, z późn. zm.) jako organizacje samorządu rzemiosła, przy czym samorząd rzemiosła jest ustawowo klasyfikowany jako „związek pracodawców”;

- 3.2.2. Izby gospodarcze zrzeszające podmioty gospodarcze, działające na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. Nr 35, poz. 195, z późn. zm.), w tym także Krajowa Izba Gospodarcza;
- 3.2.3. Izby rolnicze działające na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. Nr 1, poz. 3, z późn. zm.);
- 3.2.4. Samorządy zawodowe innych przedsiębiorców np. zrzeszeń handlu i usług, zrzeszeń transportu i innych organizacji przedsiębiorców oraz ich ogólnokrajowych reprezentacji działające na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 35, poz. 194, z późn. zm.);
- 3.2.5. Samorząd spółdzielczy, działający na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 54, poz. 288, z późn. zm.), w szczególności Krajowa Rada Spółdzielcza.

Nie stanowią one samorządu gospodarczego, w klasycznym rozumieniu samorządu przyjętym przez Konstytucję RP, wbrew takiej klasyfikacji ustawowej, gdyż są to organizacje dobrowolne. Z wyjątkiem Krajowej Rady Spółdzielczej z mocy prawa reprezentującej wszystkie jednostki spółdzielcze.

3.3. Samorząd terytorialny

Stronę samorządową reprezentują ogólnokrajowe reprezentacje samorządu gminnego:

- 3.3.1. Związek Miast Polskich;
- 3.3.2. Unia Miasteczek Polskich;
- 3.3.3. Związek Gmin Wiejskich RP;
- 3.3.4. Unia Metropolii Polskich,
- 3.3.5. Związek Powiatów Polskich.

- 4. **Przedmiot dialogu** – to wspólne kształtowanie stosunków pomiędzy stronami tego dialogu. Dotyczy on w szczególności sposobów wykonywania zadań publicznych, w tym także ich finansowania, a także równoważenia interesów stron tego dialogu. Powinien on sprzyjać ze swej istoty harmonizowaniu stosunków ekonomicznych i społecznych, łagodzeniu dysproporcji, napięć czy różnego rodzaju konfliktów występujących także na linii władza publiczna – samorządy prawa publicznego. Efektem podejmowanego dialogu, także z przedstawicielami samorządów zawodowych powinno być zapobieganie konfliktom, stratom ekonomicznym podmiotów gospodarczych i grup pracowniczych oraz powstrzymywanie wszelkiego rodzaju zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki, a także sfery usług społecznych.

5. **Formy dialogu** - analizując przepisy prawne, odnoszące się do prawnych podstaw współpracy samorządów zawodowych oraz samorządu gospodarczego z organami administracji publicznej, można wskazać na pewne stałe formy dialogu pojawiające się w omawianych regulacjach. Są to: opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących ich samorządów, reprezentowanie samorządów wobec organów władzy publicznej, organizacji społecznych i zawodowych, zajmowanie stanowiska w sprawach dotyczących ich samorządów, negocjowanie warunków pracy, i płacy, współdziałanie z organami administracji publicznej, związkami zawodowymi, i samorządami zawodowymi oraz innymi organizacjami w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu, jak również przekazywanie informacji dotyczących poszczególnych samorządów zawodowych organom władzy publicznej.
6. **Dokumenty dialogu** - W wyniku prowadzonego dialogu organów administracji publicznej z samorządami prawa publicznego oraz mając na względzie rodzaj podmiotów biorących w nim udział, można wyróżnić szereg rodzaju dokumentów będących efektem prowadzonej współpracy. Należą do nich: stanowiska, opinie, przedstawianie wniosków, wystąpienia, dokumenty informacyjne (np. w przypadku samorządu zawodowego coroczne informacje o działalności danego samorządu)
7. **Dialog zinstytucjonalizowany i pozainstytucjonalny**
 - 7.1. Dialog zinstytucjonalizowany jest prowadzony przez specjalnie powołane do tego celu instytucje, rady, komisje powoływane w drodze aktów prawnych lub przyjętych porozumień.
 - 7.2. Pozainstytucjonalny dialog realizowany jest poprzez powoływane ad hoc grupy robocze, zespoły i inne formy kontaktu doraźnego.

Rozdział V

FORMY I METODY PROWADZENIA DIALOGU SPOŁECZNEGO

Efektywny dialog społeczny jest determinowany wieloma czynnikami. Nie ma jednej uniwersalnej formy czy metody jego prowadzenia. Dotychczasowe próby z różnymi technikami zapożyczanymi z teorii i praktyki zarządzania oraz marketingu, a także innych dziedzin, posłużyły do wypracowania katalogu podstawowych form i metod angażowania społeczeństwa w proces decyzyjny. Obecnie nastąpił znaczny rozwój form prowadzenia dialogu społecznego ze względu na pożądany wpływ określonej społeczności bądź partnerów społecznych na podejmowanie istotnych decyzji.

1. Najogólniej można wyróżnić 3 typy uczestnictwa społeczeństwa w sprawowaniu władzy:
 - dostarczanie informacji (bez uczestnictwa obywateli),
 - partycypację społeczną (konsultacje),
 - kontrolę społeczną (włączanie obywateli w procesy ustanawiania polityki władz i budżetu).
2. Inny popularny model, opisuje partycypację społeczną jako kontinuum przebiegające od informowania obywateli poprzez konsultacje społeczne do wyższych form partycypacji – od bezpośredniego zaangażowania obywateli w sprawowanie władzy, po delegowanie realizacji zadań grupom czy organizacjom społecznym.
3. Podczas wykonywania zadania publicznego, można wyróżnić dwa etapy: planowanie i dostarczanie jakiejś usługi.
 - 3.1. W fazie planowania możemy wydzielić kilka stadiów:
 - zaprojektowanie procesu planowania,
 - zebranie informacji,
 - analizowanie informacji,
 - formułowanie opinii i decydowanie o opcji, która będzie realizowana.

W systemach nowatorskich, do tego procesu na różnych etapach włącza się przedstawicieli różnych środowisk. Podczas projektowania, zasięga się opinii społecznej w sprawie zagadnień, które powinny być priorytetowe. W kolejnych stadiach, korzystanie z metod dialogu społecznego również jest efektywne. Dzięki zaangażowaniu partnerów społecznych można zebrać większą ilość informacji i lepiej je przeanalizować, korzystając z różnorodnych punktów widzenia. Ostateczna decyzja, które z rozwiązań będzie wdrożone w życie, zawsze należy jednak do administracji publicznej.

W tradycyjnych modelach wszystkie te etapy są realizowane przez osoby zarządzające, zarówno na poziomie administracji centralnej, jak i lokalnej.

4. Podstawową kwestią, którą należy uwzględnić podczas planowania dialogu społecznego jest zróżnicowanie społeczeństwa. Nawet w niewielkich społecznościach istnieje ogromna różnorodność, oparta o takie elementy jak:

- status ekonomiczny,
- cechy osobiste – wiek, płeć, pochodzenie etniczne itp.,
- wiara i dziedzictwo kulturowe (wyznawana religia, wartości moralne),
- umiejętności,
- miejsce zamieszkania.

Dialog społeczny jest niezbędnym warunkiem efektywnego rządzenia. Nie może jednak być traktowany instrumentalnie. Konieczne jest, zatem zagwarantowanie wzajemnego poszanowania jego uczestników. Kiedy tylko jest to możliwe w dialogu powinny brać udział wszystkie grupy społeczne, których dotyczą kwestie rozwiązywane oraz wszystkie grupy, które mogą do dialogu wnieść istotne zasoby jak np. informacje, poparcie społeczne. Zaś w przypadku, gdy niektóre grupy z powodu różnych przeszkód nie mogą wziąć udziału w konsultacjach, administracja publiczna sama powinna dążyć do zabezpieczenia ich interesów.

5. Przy prowadzeniu dialogu społecznego ważne jest uwzględnienie jeszcze kilku czynników, które mogą mieć szczególne znaczenie dla jego efektów:

- agenda dialogu powinna być negocjowana z partnerami społecznymi, zarówno co do zakresu, celów jak i ograniczeń tej konsultacji,
- wynik dialogu nie powinien być „predeterminowany”, gdyż oznacza to wyłącznie komunikowanie już podjętych decyzji,
- posiadanie przez pracowników administracji umiejętności niezbędnych w procesie prowadzenia dialogu, takich jak - słuchanie, komunikatywność, umiejętność negocjowania i budowania konsensusu,
- podstawowe wartości, jakie muszą być przestrzegane podczas dialogu, to szczerłość, otwartość, zaufanie oraz przejrzystość celów i całego procesu dialogu,
- wszyscy uczestnicy procesu dialogu muszą mieć odpowiedni dostęp do istotnych informacji i dzielić się nimi wzajemnie,
- wszyscy uczestnicy procesu dialogu muszą mieć realistyczne podejście do czasu, w jakim ma on miejsce. Oznacza to, że dla prowadzenia dialogu powinien być określony ograniczony czas jego zakończenia, tak

aby był on efektywny, a nie stawał się ciągnącymi się w nieskończoność targami.

Należy również zauważyć, że efektywny dialog nie zawsze prowadzi do uzgodnienia wspólnego stanowiska, ale z całą pewnością może prowadzić do lepszego zrozumienia racji obu stron.

6. W 1994 r. Wilcox zaproponował wydzielenie 5 poziomów angażowania społeczeństwa (tzw. drabina Wilcoxa), jako kryterium przyjmując stopień uzyskania wpływu społeczeństwa na podejmowane decyzje¹⁵. Są to:

- informowanie obywateli - o planach administracji publicznej. Zazwyczaj jest to przepływ jednokierunkowy, jednak można go rozwinąć korzystając z badań opinii społecznej, otrzymując rodzaj sprzężenia zwrotnego,
- konsultacje - podczas których prezentuje się obywatelom i ich reprezentantom jedną lub kilka różnych opcji, a przedstawiane przez nich opinie są uwzględniane podczas podejmowania ostatecznej decyzji,
- współdecydowanie - władze współpracują ze społeczeństwem i reprezentującymi je organizacjami identyfikując jego potrzeby, a ostateczna decyzja jest podejmowana wspólnie z partnerami społecznymi,
- współrealizacja - polegająca na wspólnej identyfikacji potrzeb, a następnie wspólne realizowanie uzgodnionego programu, w formie partnerstwa
- delegowanie wykonywania zadań i wspieranie niezależnych inicjatyw społecznych - władza wycofuje się z analizowania potrzeb społecznych i definiowania rozwiązań w zamian wspierając organizacje obywatelskie np. poprzez system dotacji.

Należy podkreślić, że poszczególne szczeble drabiny nie stanowią wobec siebie alternatywy. Każdy wyższy szczebel z drabiny zawiera w sobie stopień niższy. Nie można przecież prowadzić konsultacji ze społeczeństwem nie dostarczając mu jednocześnie informacji. Efektywne dostarczanie informacji i sprawnie przebiegające konsultacje są zaś nieodzownym elementem współdecydowania itd.

¹⁵ Wilcox, A Guide to Effective Participation, Partnership, 1994.

Rozdział VI

FORMY I TECHNIKI DIALOGU SPOŁECZNEGO

Różne formy prowadzenia dialogu społecznego są realizowane poprzez szereg metod i technik, których przykłady zostały poniżej przedstawione. Zostały one potwierdzone w praktyce funkcjonowania ustroju demokratycznego w krajach Ameryki Północnej i Europy Zachodniej.¹⁶

	FORMY DIALOGU SPOŁECZNEGO			
	Dostarczanie informacji	Konsultacje	Współdecydowanie	Delegowanie, wspomaganie procesu podejmowania decyzji
TECHNIKI DIALOGU SPOŁECZNEGO	Ulotki, wydawnictwa, raporty	Badania opinii społecznej	Sądy obywatelskie	Komitety sąsiedzkie
	Roczne sprawozdania z działalności	Grupy fokusowe	Warsztaty negocjacyjne	Referenda
	Doradztwo	Spotkania publiczne, przesłuchania publiczne	Warsztaty obywatelskie	Delegowanie zarządzania organizacjom obywatelskim
	Komunikacja internetowa	Konsultacje pisemne i bezpośrednie konsultacje internetowe	Konferencje uzgodnieniowe	Partnerstwo, kontrakty ze społecznościami

Tabela nr 1: Zestawienie form i technik prowadzenia dialogu społecznego.

Poniżej znajduje się szczegółowe omówienie informacji zawartych w tabelce

1. **Dostarczanie informacji** - jest pierwszym i zarazem podstawowym czynnikiem w procesach komunikacyjnych i konsultacyjnych. Obejmuje ono następujące techniki:
 - 1.1. Wydawnictwa - różnego rodzaju wydawnictwa np. ulotki, są istotnym elementem komunikacji społecznej. Przy redagowaniu wydawnictw, niezwykle ważny jest nie tylko dobór słownictwa do wybranej grupy docelowych odbiorców, ale również układ graficzny i inne elementy, które mogą ułatwić korzystanie z dokumentów.
 - 1.2. Sprawozdania, raporty administracji publicznej - najczęściej stosowane są raporty w układzie rocznym. Zawierają one prezentację celów wyznaczonych na dany okres działalności i sprawozdanie z działań, które miały pozwolić na ich urzeczywistnienie wraz z oceną realizacji tych celów.

¹⁶ Za : Guidelines to the Community Involvement Aspect of the SRB Challenge Fund/CDF, 1995

- 1.3. Szkolenia dla obywateli - edukacja społeczna. Narzędzie to jest innowacją w procesie komunikacji administracji publicznej ze społeczeństwem.
- 1.4. Dni otwartych drzwi, wystawy
 - 1.4.1. Dni otwarte pozwalają obywatelowi na bliższy kontakt z urzędem, zapoznanie się z jego funkcjonowaniem. Dobrze poinformowany obywatel nie traci czasu na poszukiwanie źródeł informacji, czy też miejsca, w którym chce załatwić daną sprawę. Pozwala to również na oszczędność czasu urzędników i efektywniejsze funkcjonowanie urzędu.
 - 1.4.2. Wystawy zostały zapożyczone z marketingu. Polegają one na organizowaniu prezentacji urzędu w centrach handlowych, bibliotekach, czy festynach. Jest to instrument niewykorzystywany w Polsce. Organizowanie prezentacji pozwala urzędowi na zbliżenie się do obywatela i przekazanie mu informacji na temat funkcjonowania urzędu, ale również na dostarczenie informacji o planach władz i realizacji ich polityki. W trakcie prezentacji można również zasięgać opinii społecznej.
- 1.5. Komunikacja elektroniczna - znaczenie tego elementu będzie wzrastać wraz z rozwojem Internetu. Pozwala on w ramach skromnych środków finansowych na dostarczenie wszechstronnych informacji obywatelom, a także zwrotne uzyskiwanie informacji poprzez sondy na stronach www, czaty, przedstawianie opinii na forum lub przysyłanie pocztą elektroniczną. Może również stanowić narzędzie konsultacji społecznych.
2. **Konsultacje – uzyskiwanie sprzężenia zwrotnego** – obejmuje następujące techniki:
 - 2.1. Skargi i wnioski - w technice tej wykorzystuje się zbieranie informacji najczęściej w miejscu gdzie obywatel ma styczność z usługami dostarczonymi przez władze. Odpowiednie formularze można umieszczać w miejscach gdzie obywatel oczekuje na załatwienie jakiejś sprawy. Istnieje także możliwość rozsyłania do domu obywatela specjalnych ankiet i formularzy. Oczywiście zdobyte w ten sposób informacje, muszą być analizowane i brane pod uwagę, przy dokonywaniu korekt w konsultowanym rozwiązaniu.
 - 2.2. Przesłuchania publiczne – to strukturalizowane spotkania publiczne, w trakcie których publiczność może oficjalnie zabierać głos. W panelu biorą udział reprezentanci administracji publicznej oraz najważniejszych partnerów społecznych. Spotkanie jest organizowane pod przewodnictwem jakiejś organizacji neutralnej wobec przedmiotu dialogu. Wystąpienia są najczęściej poprzedzane przez propozycje pisemne zgłaszane do panelu. Zazwyczaj organizowane są, których

przypadku zagadnień, wobec których istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że zostaną uzgodnione. Są również wykorzystywane do budowania lub przywracania zaufania w procesie podejmowania decyzji dzięki przejrzystej formie angażowania społeczeństwa. Wadą tej metody jest czasochłonność, ponieważ wszyscy uczestnicy mają możliwość wypowiedzenia swojego zdania.

2.3. Spotkania publiczne – na forum publicznym, na którym zespół konsultacyjny prezentuje efekty swojej pracy społeczności, ma ona możliwość zadawania pytań i komentowania propozycji. Są one najbardziej rozpowszechnioną metodą konsultacji. Zalicza się je do konsultacji, ponieważ rzadko prowadzą do podejmowania decyzji. Są raczej miernikiem publicznej reakcji na istotne propozycje ze strony władz. W tej metodzie można wyróżnić kilka możliwych wariantów:

- krótkie streszczenie podstawowych zagadnień, po którym następuje sesja na zasadzie pytań i odpowiedzi,
- okrągły stół,
- duże lub małe grupy konsultacyjne,

Metoda ta jest najczęściej używana jako forum wymiany informacji, a także do identyfikowania problemów, poglądów i preferencji społecznych. Aby uczynić spotkania publiczne bardziej efektywnymi, wskazane jest podzielenie uczestników na zespoły robocze, wydzielenie czasu na zadawanie pytań.

2.4. Grupy fokusowe - to spotkania w małych, 8-10 osobowych grupach, prowadzone przez wykwalifikowane osoby. Metoda ta jest bardzo przydatna do głębszego poznania opinii danej grupy społecznej na dany temat. Grupa powinna być reprezentatywna dla wszystkich zainteresowanych danym zagadnieniem. Metoda może być używana do określenia hierarchii wartości poszczególnych zagadnień. Czasami pozwala na określenie, jakie dodatkowe informacje lub modyfikacje będą potrzebne, aby rozwinąć konsultacje lub wprowadzić dalsze propozycje. Grupy fokusowe nie pozwalają bezpośrednio na budowanie konsensusu i podejmowanie decyzji. Aby korzystanie z tej metody było efektywne, konieczne jest wyselekcjonowanie dobrze wyszkolonych moderatorów spotkań.

2.5. Panele obywatelskie - polegają na wydzieleniu grupy obywateli, która będzie regularnie brała udział w badaniach opinii społecznej. Najczęściej grupy takie liczą ok. 1000 wyselekcjonowanych osób, reprezentatywnych dla danej społeczności. Badania mogą być przeprowadzane telefonicznie bądź osobiście.

- 2.6. Prośby o propozycje – to metoda, która polega na zaproszeniu społeczności do formułowania nowych lub alternatywnych rozwiązań lub kreowanie nowych i oficjalne prezentowanie ich administracji publicznej. Metoda ta może być wstępem do konsultacji. Jej zalety to:
- pozyskiwanie zaangażowania partnerów społecznych w postaci opinii na każdym etapie procesu planowania i podejmowania decyzji,
 - otrzymywanie bardzo dobrze rozważonych i przygotowanych opinii.
- 2.7. Konsultacje na piśmie - podczas jej praktycznego zastosowania udało się wypracować kilka podstawowych kryteriów, dzięki którym dialog z partnerami społecznymi może stać się efektywniejszy, a które można z powodzeniem zastosować również w innych metodach:
- 2.7.1. Konsultacje powinny być prowadzone od samego początku planowania polityki, bądź realizacji jakiejś usługi publicznej. Powoduje to, że zwiększają się szanse na podniesienie poziomu proponowanych rozwiązań, a także uzyskuje się największą możliwą przestrzeń czasową dla wymiany informacji pomiędzy uczestnikami konsultacji;
- 2.7.2. Konieczne jest określenie podstawowych czynników ograniczających proces konsultacji:
- podmiotów biorących w niej udział,
 - kwestii do rozstrzygnięcia,
 - harmonogramu;
- 2.7.3. Dokument przesyłany do konsultacji powinien być możliwie prosty i zwięzły. Powinien również posiadać podsumowanie głównych zagadnień do zaopiniowania lub problemów do rozwiązania, na nie więcej niż dwóch stronach;
- 2.7.4. Wskazane jest również wprowadzenie jak najłatwiejszej możliwości odpowiedzi na zawarte w nim pytania i nawiązania kontaktu z organizacją konsultującą;
- 2.7.5. Dokument powinien być łatwo dostępny, a jego powstanie i formy udostępnienia trzeba odpowiednio promować wśród potencjalnych konsultantów;
- 2.7.6. Należy wyznaczyć wystarczającą ilość czasu na odpowiedzi, aby uniknąć oskarżeń o instrumentalne traktowanie;
- 2.7.7. Odpowiedzi powinny zostać poddane starannej analizie, a jej rezultaty powszechnie udostępnione. W publikowanym dokumencie należy podkreślić racje, jakimi kierowano się przy podejmowaniu ostatecznej decyzji;

2.7.8. Konieczne jest wyznaczenie odpowiednich komórek, które będą odpowiedzialne za przeprowadzenie ewaluacji i oceny konsultacji.

3. **Współdecydowanie** – posługuje się technikami:

3.1. Sądy obywatelskie - jest to wybrana niewielka grupa obywateli lub przedstawicieli partnerów społecznych (10 do 12 członków), którzy obradują przez kilka dni w celu rozpatrzenia jakiegoś zagadnienia z zakresu planowanej lub prowadzonej przez władze polityki. Najczęściej prowadzone są przez niezależnego moderatora, czuwającego nad przebiegiem dyskusji. Grupa obywateli przysłuchuje się wypowiedziom kilku ekspertów na dany temat i następnie formułuje własny sąd, który jest przekazywany władzom. Złożona natura tej metody powoduje, że bardzo ważne jest odpowiednie zdefiniowanie problemu, jaki ma rozstrzygnąć rada, a także, aby propozycje przedkładane przez rady były przedmiotem zainteresowania i wykorzystania przez administrację publiczną. Inaczej stają się one bezproduktywne i powodują utratę zaufania do tej metody prowadzenia dialogu.

Sądów obywatelskich najczęściej używa się w celu:

- ukierunkowania lub planowania oraz wdrażania jakiegoś projektu,
 - organizowania i koordynowania zaangażowania i wielu partnerów,
 - osiągnięcia konsensusu dla działania, które dotyczy interesów wielu partnerów społecznych,
 - umożliwienia stałych kontaktów pomiędzy społeczeństwem a podmiotem organizującym radę,
 - promowania dzielenia się informacją i negocjowania różnych strategii i rozwiązań,
 - pomocy w ustalaniu priorytetów.
- 3.2. Warsztaty obywatelskie – to spotkania grup obywateli lub przedstawicieli partnerów społecznych, podczas których pracuje się nad pojedynczymi zagadnieniami dotyczącymi danej społeczności. Na warsztatach, podobnie jak w poprzedniej metodzie, spotyka się grupa osób, lecz w odróżnieniu do sądów obywatelskich, skład pozostaje przez dłuższy czas niezmienny. Warsztaty obywatelskie są ponadto krótsze i powinny być organizowane w bardziej jednorodnej grupie, aby mogła ona szybciej pracować nie tracąc czasu na np. wyrównywanie poziomów informacyjnych. Celem warsztatów jest ustalenie sposobu myślenia danej grupy społecznej poprzez omawianie istotnych dla niej problemów. W ich efekcie powinny powstawać rekomendacje i sugestie przekazywane władzom. Bardzo często warsztaty są organizowane w kilku różnych

grupach społecznych, które następnie nawzajem prezentują swoje punkty widzenia na dany temat innym grupom. Na końcu ustalane są rozwiązania, które mogą zostać zaakceptowane przez wszystkie grupy.

- 3.3. Konferencje uzgodnieniowe - są nieformalnym procesem, w którym bierze udział grupa obywateli. Po wysłuchaniu głosów kilku ekspertów, starają się oni osiągnąć kompromisowy punkt widzenia, w stosunku do określonych zagadnień polityki publicznej. Zazwyczaj są to grupy 10-20 osobowe organizowane w ten sam sposób, co sądy obywatelskie. Oznacza to, że początkowo uczestnicy muszą zdobyć pewną wiedzę i przygotować pytania, następnie powoływani są eksperci w danej dziedzinie. Na zakończenie grupa przygotowuje raport. Najczęściej metoda ta jest wykorzystywana, gdy rozpatrywane są zagadnienia o charakterze technicznym bądź naukowym. Termin konferencja uzgodnieniowa jest również używany dla nazwania spotkań, które są przeprowadzane na końcowym etapie konsultacji, gdzie spotykają się różne grupy decydentów i osób zaangażowanych w dialog we wcześniejszych fazach. Mogą one obejmować negocjacje pomiędzy grupami i proces dzielenia się wiedzą na dany temat. Najczęściej reprezentanci najbardziej zainteresowanych grup przedstawiają opinię, co do dalszych kroków w danym obszarze.
- 3.4. Rady opiniodawczo – doradcze. Tworzenie specjalnych komisji, komitetów czy rad (lub inaczej nazwanych ciał doradczych), w których prawo gwarantuje udział reprezentantów różnych grup interesów jest podstawowa forma, w jakiej przejawia się zasada umożliwiania udziału społeczeństwa w procedurze tworzenia nowych przepisów prawnych jeszcze przed sporządzeniem przez organ formalnego projektu. W Polsce ta metoda prowadzenia dialogu społecznego jest bardzo powszechna. Właściwie przy każdej jednostce administracji funkcjonują różne ciała doradcze. Przykładem może być Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, która jest organem opiniodawczo – doradczym przy Prezesie Rady Ministrów. W skład KWRiST wchodzi przedstawiciele największych organizacji skupiających samorządy terytorialne. Jej głównym zadaniem jest wypracowywanie wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego w sprawach ważnych z punktu widzenia polityki państwa oraz zadań samorządu terytorialnego.
- 3.5. Uczestnictwo partnerów społecznych w nadzorze nad działalnością jednostek organizacyjnych - w warunkach polskich polega na udziale przedstawicieli różnych środowisk w radach nadzorczych. Jako przykład może służyć udział przedstawicieli ogólnokrajowych organizacji pracodawców, ogólnokrajowej organizacji międzyzwiązkowej i

ogólnokrajowego związku zawodowego reprezentatywnych dla pracowników większości pracodawców oraz ogólnokrajowej organizacji emerytów i rencistów w Radzie Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Do kompetencji RN ZUS należy m.in. zatwierdzanie projektu rocznego planu finansowego Zakładu i sprawozdania z jego wykonania, a także rocznego sprawozdania z działalności Zakładu oraz opiniowanie projektów planów finansowych FUS i FRD oraz sprawozdań z ich wykonania.

4. **Współrealizowanie** - jest rozwinięciem współdecydowania. Używa się w niej podobnych metod takich jak rady obywatelskie. Jednakże w przeciwieństwie do poprzedniej formy przygotowany plan przyjmuje formę kontraktu pomiędzy władzami a jakąś grupą społeczną. Kontrakty zazwyczaj zawierają wzajemne zobowiązania obu stron np. do przekazywania odpowiednich kwot pieniężnych za realizację zadań według określonych standardów. Kontrakty mogą również obejmować podział ról, czy odpowiedzialności w realizacji jakiegoś projektu. Dobrym przykładem służą przedsięwzięcia partnerstwa publiczno – prywatnego
5. **Delegowanie kompetencji i wspieranie podejmowania decyzji** - przykładów prowadzenia dialogu społecznego przy użyciu tej formy jest wiele. Polega ona na delegowaniu zarządzania procesami oraz współpracy przy realizacji celów. Najważniejsze 3 metody realizacji tej formy to:
 - Planowanie.
W przypadku samorządów lokalnych możemy np. mówić o planowaniu miasta. Zazwyczaj konsultacje dzielone są na kilka etapów:
 - identyfikacji problemu,
 - konsultowania,
 - rozwiązywania problemu.

Niezwykle istotne jest zapewnienie udziału wszystkich reprezentowanych na danym terenie lub w obszarze problemowym, organizacji lub grup społecznych, których interesów ma dotyczyć zagadnienie. W efekcie funkcjonowania danej grupy powstaje plan sygnowany następnie przez wszystkich uczestników. Kluczem do sukcesu jest poczucie identyfikacji uczestników z podpisanym planem.

Techniki delegowania kompetencji i wspierania podejmowania decyzji to:

- 5.1. Delegowanie niektórych kompetencji na niższy szczebel funkcjonowania państwa lub delegowanie wykonywania zadań organizacjom sektora obywatelskiego. W krajach anglosaskich coraz powszechniejsze staje się delegowanie przez samorządy, podejmowania niektórych decyzji do tzw. komitetów sąsiedzkich. W przypadku Polski o delegowaniu możemy

mówić np. w momencie przekazywaniu realizacji niektórych zadań z zakresu opieki społecznej organizacjom sektora obywatelskiego. Definicję tej metody można również rozciągnąć na powstanie samorządów terytorialnych i zastąpienie przez nie lokalnej administracji rządowej.

- 5.2. Referenda - w Polsce używane są bardzo rzadko zarówno przez władze centralne jak i samorządy lokalne. W pierwszym przypadku możliwość organizacji referendum jest opisana w Konstytucji i rozwinięta w ustawie o referendum (ustawa z dnia 15 czerwca 1995 r., Dz. U. Nr 99 poz., 487). Jeśli chodzi o samorządy w Polsce, niestety nie istnieje dobra praktyka referendalna i najczęściej są one wykorzystywane do odwoływania władz lokalnych, a nie rozstrzygania istotnych dla społeczności lokalnych zagadnień publicznych.

Z punktu widzenia efektywności dialogu społecznego istotne jest dopasowanie odpowiedniej techniki do potrzeb. Poniżej w diagramie przedstawiono próbę zastawienia celów i technik, potwierdzonych praktyką krajów anglosaskich.

TECHNIKA DIALOGU SPOŁECZNEGO	CEL PROWADZENIA DIALOGU SPOŁECZNEGO					
		Dostarczenie informacji	Zrozumienie społeczeństwa	Dyskusja nad tematami	Identyfikowanie wspólnego interesu	Budowanie konsensusu
	Publiczne spotkanie	♦	♦	♦	♦	
	Warsztaty		♦	♦	♦	♦
	Komitety, rady publiczne	♦	♦	♦	♦	♦
	Prośba o propozycje	♦	♦			
	Grupy fokusowe		♦			
	Komunikacja nieformalna	♦	♦	♦	♦	♦

Tabela nr 2: Zestawienie celów możliwych do osiągnięcia dzięki zastosowaniu odpowiednich technik dialogu społecznego.

Równie istotne jest przedstawienie kryteriów skutecznej i efektywnej debaty społecznej. Oto ich zestawienie:

KRYTERIA SKUTECZNEJ I EFEKTYWNEJ DEBATY ¹⁷

- siła sprawcza debaty (mierzona zgodnością podjętych decyzji z konkluzjami wypracowanymi przez uczestników tej debaty oraz wcieleniem w życie tych konkluzji);
- szybkość dojścia do decyzji;
- brak konieczności rychłej nowelizacji (korekty decyzji). Cecha ta ujawnia się dopiero po upływie pewnego czasu;
- zadowolenie większości uczestników i obserwatorów z przebiegu debaty (gratyfikacja emocjonalna za wysiłek debatowania, o co może być szczególnie trudno, ponieważ indywidualne preferencje uczestników i widzów mogą być zasadniczo sprzeczne);
- konsekwencja uczestników debaty świadcząca o ich odpowiedzialności i powadze debaty, ich lojalność wobec swego środowiska polityczno-ideowego, wierność wobec przyjętych wartości i reprezentowanych interesów;
- elastyczność postaw uczestników („nieokopywanie” się wokół stanowisk), wzajemne zbliżenie stanowisk uczestników debaty zgodne z cnotą empatii i duchem porozumienia;
- zbliżenie stanowisk uczestników debaty do preferencji społecznych, zgodnie z cnotą służebności reprezentantów wobec wyborców.
- poprawność metodologiczna procesu decyzyjnego, korzystanie z dorobku nauki (słuchanie ekspertów, uporządkowane zbiorowe myślenie, zbiorowa samoedukacja);
- przestrzeganie procedur wypracowanych w społeczeństwie i uznanych w nim za dobre (nie tylko urzędowych regulaminów, ale i standardów moralnych, zasad kultury politycznej);
- dojście w toku debaty do lepszej niż na początku definicji problemów, lepszych, dających się wcielić w życie, programów polityki społecznej.

¹⁷ J. Supińska: O skutecznym rad sposobie, w: „Polityka Społeczna” nr 5 z 2001 r.