



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

IBE



*kwalfikacje
po europejsku*

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



REKOMENDACJE W ZAKRESIE ZASAD WŁĄCZANIA INTERESARIUSZY DO WSPÓŁPRACY W ZMODERNIZOWANYM SYSTEMIE KWALIFIKACJI (RADA INTERESARIUSZY)

Warszawa, marzec 2015 r.

Autor:

prof. dr hab. Jacek Sroka

*Instytut Badań Edukacyjnych
ul. Górczewska 8
01-180 Warszawa
tel. (22) 241 71 00; www.ibe.edu.pl*

© Copyright by: Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015

*Opracowanie współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach projektu: „Budowa krajowego systemu kwalifikacji – wdrożenie zintegrowanego rejestru kwalifikacji w zakresie organizacyjno-instytucjonalnym”.*

Egzemplarz bezpłatny

Spis Treści

Spis Treści	3
Wstęp	6
1. Dialog z interesariuszami we Francji, Austrii i Szwecji	7
1.1. Francja	7
1.2. Austria	14
1.3. Szwecja	21
1.4. Podsumowanie części pierwszej – modele współpracy z interesariuszami	26
2. Czy można 'wyłączać' złe lobbies a 'włączać' dobre? Metody obniżania ryzyka w decydowaniu publicznym poprzez koordynowanie dostępu interesariuszy	28
2.1. Modele współpracy z podmiotami mniejszymi i interesariuszami nowopowstającymi	30
2.2. Kim 'wstrząsać' i jak 'szturczać' w polityce publicznej?	34
2.3. Dalsza dyskusja	36
3. Wnioski z doświadczeń krajowych UE	37
3.1. Wychodzić od ogółu – potrzeba ustanowienia operacyjnych zasad generalnych	37
4. Próba uchwycenia trendów: dialog społeczny w Polsce na tle tendencji rozwojowych w obszarze Unii Europejskiej	41
4.1. Ogólne uwarunkowania ewolucji dialogu społecznego	41
4.2. Rodzaje relacji pomiędzy partnerami społecznymi i obywatelskimi a władzą publiczną w obszarze Unii Europejskiej	43
4.3. Wstępna diagnoza dotychczasowego stanu dialogu społecznego w Polsce	45
5. System stosunków przemysłowych współcześnie – przyczynek do aktualizacji klasycznego modelu	48
5.1. Cel i hipoteza	49
5.2. Argumentacja	50
5.3. Podsumowanie	52

6. Konfliktowy elityzm grup interesów zamiast społeczeństwa obywatelskiego?	
Przyczynek do analizy systemowej.....	54
6.1. Samoorganizacja, zrzeszanie się, organizacje pozarządowe	56
6.2. Relacje trójstronne i dialog społeczny (poza TK i WKDS)	61
6.3. Asumpt do dyskusji – czy w Polsce istnieje strukturalny konflikt interesów?	65
7. Rola zasobów organizacji grup interesu w powstawaniu sieci włączających interesariuszy	71
7.1. Jak rozumieć sieć – metodologiczny kontekst analizy sieci	71
7.2. Rodzaje zasobów interesariuszy	74
7.2.1 Czynniki dostępu	75
7.2.2. Czynniki finansowe	76
7.2.3. Czynniki merytoryczne	77
7.2.4. Czynniki symboliczne	78
7.2.5. Czynniki mobilizacji	82
7.2.6. Czynniki kapitału ludzkiego i kapitału społecznego	85
7.2.7. Czynniki afiliacji i koalicji	86
7.2.8. Czynniki instytucjonalne oraz czynniki dostępu do podstawowych dóbr publicznych	90
7.2.7. Czynniki strukturalne i koordynacja	92
8. Rodzaje sieci – kontinuum układów sieciowych.....	94
8.1. Przykłady ewolucji układów sieciowych	97
8.2. Modelowe układy sieciowe na poziomie państw narodowych.....	102
8.2.1. Sieć z elementami etatyzmu na przykładzie Japonii	103
8.2.2. Korporatystyczny układ sieciowy na przykładzie Niemiec	107
8.2.3. Pluralizm sieci w USA	111
8.3. Perspektywy rozwoju systemowych strategii sieciowych.....	114
8.4. Przestrzeń sieciowych strategii systemowych.....	115
8.5. Zarządzanie sieciowymi strategiami	118

9.	Podsumowanie, uogólnienia i zalecenia dotyczące praktyk deliberacyjnych	121
10.	Organizowanie dialogu w ramach systemów kwalifikacji (w rozumieniu KRK) w wybranych krajach UE – wnioski i rekomendacje dla rozwiązań krajowych.....	130
10.1.	Austria	130
10.2.	Francja	134
10.3.	Szwecja	135
11.	Rekomendacje w zakresie zasad włączania interesariuszy do współpracy w modernizowanym systemie kwalifikacji (Rada Interesariuszy)	136
12.	Literatura cytowana	141
13.	Spis tabel	145
14.	Spis schematów	146

Wstęp

To właśnie (...) administracja publiczna, w swojej praktycznej, codziennej pracy, sprostać musi nie tylko wyzwaniom doktrynalnemu, lecz przede wszystkim oczekiwaniom społecznym i państwowym. Musi być zatem odpowiednio do tego zbudowana i wyposażona (Izdebski H., Kulesza M., 1998)

Motto pozostawia się zwykle bez komentarza, zakładając, że stanowi ono jakość samą w sobie. W tym przypadku stanowi ją ono jak najbardziej, ale i komentarz się przyda, nie tyle z uwagi na, znamienite skądinąd, nazwiska samych Autorów, ale z uwagi na powzięte przez nich decyzje projektujące, których skutki obecne są polskiej administracji publicznej w sposób powszechny. A w komentarzu nie sposób przywołać ogólnego wniosku płynącego z teorii zależności od ścieżki rozwojowej (*path dependency*), który mówi dokładnie to, co zostało, w poprzednim zdaniu, powiedziane, a mianowicie, że to, jak nam się dziś wiedzie zależy od decyzji powziętych wczoraj. Rzecz to może mało odkrywcza, ale i w swej prostocie wiążąca, niczym cement, za sprawą zastygłych podwalin działania systemu i jego aktorów, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych, a więc tak ludzi, jak i organizacji oraz instytucji.

Zgodnie z reformą samorządową, projektowaną przez przywoływanych powyżej i wielokrotnie cytowanych, autorów, przeniesiono na grunt polski instytucjonalno-strukturalne uwarunkowania charakterystyczne dla francuskiego modelu tzw. dualizmu administracyjnego.

Dialog z interesariuszami we Francji, Austrii i Szwecji

Francja

Wraz z reformą samorządową, projektowaną przez przywoływanych powyżej i wielokrotnie cytowanych, autorów, przeniesiono na grunt polski instytucjonalno-strukturalne uwarunkowania charakterystyczne dla francuskiego modelu tzw. dualizmu administracyjnego.

Stąd też, **Francja** – jako kraj posiadający doświadczenia w funkcjonowaniu administracji publicznej relatywnie najbliższe polskiemu, przede wszystkim z uwagi na fakt, że w polskiej reformie administracyjnej francuski system prefekturalny posłużył za wzorzec dla dualizmu administracyjnego w Polsce. Najbardziej oczywistym tego przykładem jest funkcjonowanie centralnej administracji wojewódzkiej obok regionalnej administracji marszałkowskiej. Innym, równie ewidentnym, choć nie koniecznie już chlubnym przykładem frankofilskiego zapożyczenia, jest instytucjonalny import zwyczaju tworzenia, *de facto* niekiedy na poły prywatnych, gabinetów politycznych ministrów, złożonych z osób powołanych wedle uznania oraz politycznego i towarzyskiego rozeznania konkretnej osoby sprawującej funkcję ministra. Tradycja ta utrzymuje się w Belgii, we Francji i w Polsce. Za wyborem Francji – jako przypadku kraju, którego rozwiązania mogą inspirować dalszą dyskusję nad 'filozofią', jak się dziś zwykło mawiać, a także sposobami włączania interesariuszy do KRK – dodatkowo przemawia fakt istnienia mechanizmów dialogu społecznego na poziomie regionalnym, a więc usytuowanych, jak w Polsce, terytorialnie, a nie sekcjonalnie i sektorowo, jak w zdecydowanej większości krajów europejskich.

Francja należy do grupy państw, w których wykształciły się chwiejne formy kooperacji trójstronnej, co również zbliża ją do Polski. Można wskazać na co najmniej trzy przyczyny tego stanu rzeczy:

obniżony poziom reprezentatywności francuskich organizacji związkowych, na który składa się niewysoki poziom uzwiązkowienia oraz strajkowa aktywność transportowców zrzeszonych w ideologicznej centrali CGT, drugą tego rodzaju centralą, o odmiennych wprawdzie korzeniach ideowych, ale nie mniej ideologicznie radykalizującą jest komunizująca CFDT,

polaryzacja i rozdrobnienie francuskiego ruchu pracowniczego, który dzieli m.in. wspomniana powyżej ideologia i co może przywodzić na myśl rodzime polaryzacje areny reprezentacji pracowniczych w Polsce,

etatyzm państwa francuskiego, systemowo zrośnięty z tzw. szowinizmem gospodarczym francuskiej ekonomii (polityki gospodarczej) w transnarodowych relacjach gospodarczych.

Dla bliższej charakterystyki zarówno przypadku francuskiego, jak i pozostałych, oprócz uogólnionej wiedzy własnej, wykorzystane zostaną zasoby danych zaczerpniętych z publikacji Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i pracy z siedzibą w Dublinie (zob. <http://www.eurofound.europa.eu/>). Ten schemat konstrukcyjny będzie powtórzony w pozostałych dwóch przypadkach omówionych w niniejszym opracowaniu: Austrii i Szwecji.

Francja to liczący współcześnie 66 mln obywateli kraj, którego gospodarka, druga, co do wielkości w UE, w roku 2014, odnotowała wzrost na poziomie 1% PKB, co świadczy o jej niezbyt szybkim, ale, w porównaniu do roku 2012, gdy wzrost był zerowy, pozytywnym trendzie wzrostowym. Stopa bezrobocia, można powiedzieć, podobna jak w Polsce, tj. 10.4% w pierwszym kwartale 2014. Podobna jest również, do sytuacji w Polsce, niepewność, nieufność (czy w bardziej poprawnej wersji: ograniczone zaufanie) oraz napięcia pomiędzy partnerami społecznymi, zarówno w ramach stosunków przemysłowych, w dialogu społecznym, jak i w relacjach władza-społeczeństwo.

Tabela 1. Wybrane ekonomiczne parametry otoczenia dialogu we Francji

Zmienna	Wartość
PKB per capita (EU28=100, 2012)	109
Realny wzrost PKB (% , 2013)	0.2
Średnia stopa inflacji (% , 2012-2013)	1.0
Godzinowy koszt pracy (z wyjątkiem rolnictwa i administracji publicznej (EUR, 2013)	34.3
Przeciętna wydajność pracy (EUR, 2012)	45.4
Roczne średnie zarobki brutto (EUR, 2010)	34,854
Różnica w wysokości wynagrodzeń z uwzględnieniem płci (% , 2012)	14.8
Średni poziom aktywności zawodowej (15-64, %, 2013)	64.1
Poziom aktywności zawodowej kobiet (20-64, %, 2013)	65.5
Stopa bezrobocia (15-64, %, 2013)	10.2
Płaca minimalna (EUR, miesięcznie, 2013)	1430.22

Obowiązujący tygodniowy czas pracy (h)	35
Rzeczywisty tygodniowy czas pracy (h, 2013)	35.6
Dni wolne od pracy (z tytułu urlopu wypoczynkowego i świąt)	30
Uzwiązkowienie sektora pracy (% , 2010)	7.9
Uzwiązkowienie wśród pracodawców i przedsiębiorców (% , dane szacunkowe)	25-40
Zasięg zbiorowych układów pracy wśród ogółu zatrudnionych na umowę (% , 2008)	92
Liczba dni pracy utraconych z powodu akcji przemysłowych przypadających na 1000 pracowników (2011)	77
Wynegocjowany poziom wzrostu płac (% , 2011-2012)	2.6
Średni rzeczywisty poziom wzrostu płac (% , 2010-2011)	2.4
Zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy (% , 2013)	84.1
Zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy (% , 2013)	15.9
Odsetek PKB wypracowany w ramach gospodarki nieformalnej, w tzw. szarej strefie (% , 2013)	10.8
Reprezentatywne związki zawodowe	Pięć: (1) Centralna Konfederacja Pracy (Confédération générale du travail, CGT); (2) Francuska Demokratyczna Konfederacja Pracy (Confédération Française démocratique du Travail, CFDT); (3) Centralna Konfederacja Pracy - Force Ouvrière (Confédération Générale du Travail-Force Ouvrière, CGT-FO); (4)

	Chrześcijańska Konfederacja Pracowników (Confédération des Travailleurs Chrétiens, CFTC); (5) Centralna Francuska Konfederacja Kadry Profesjonalnej i Kierowniczej (Confédération Générale de l'Encadrement-Confédération générale des cadre, CGE-CGC)
Reprezentatywne organizacje pracodawców	Trzy: (1) Ruch Pracodawców Francji (Mouvement des Entreprises de France, MEDEF); (2) Generalna Konfederacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw (Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises, CGPME); (3) Unia Pracodawców Rzemieślniczych (Union Professionnelle Artisanale, UPA)
Centralne instytucje trójstronne	Trzy: (1) Komisja Krajowa ds. Przetargów Grupowych (Commission nationale de la négociation collective, CNNC); (2) Komitet ds. Wzrostu Zatrudnienia (Comité supérieur de l'emploi, CSE); (3) Komisja ds. Ustawicznego Kształcenia Zawodowego (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, CNFPTLV)

Źródło: opracowanie własne na podst. Cabrita J., 2013, *Developments in collectively agreed working time 2013*, <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/developments-in-collectively-agreed-working-time-2013#hd2>; Tissandier H., Turlan F., Schulze-Marmeling S., 2014, *France: Industrial relations profile*, <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/france/france-industrial-relations-profile>.

Przytoczone parametry pozwalają dostrzec podobieństwa i różnice pomiędzy sytuacją we Francji i w Polsce. Zwracają uwagę głównie takie cechy francuskiego rozwiązania etatystyczno-korporatystycznego, jak:

- niska wydajność pracy, której towarzyszą najwyższe jej koszty w obszarze UE, na co zwraca się uwagę w rekomendacji Komisji Europejskiej ws. programu reform strukturalnych we Francji,

- typowe dla etatyzmu w wersji skorporatyzowanej (trójstronnej), nadmierne uzależnienie aktywności przedsiębiorstw od działań administracji publicznej, również w sferze polityki pro-innowacyjnej, ale także nadmierna sprawozdawczość i nadmierna komplikacja księgowości,
- również charakterystyczne dla etatyzmu, nadmierne obciążenia podatkowe, w tym także w postaci pozapłacowych kosztów pracy,
- wysokie koszty pracy, które, oprócz wysokich pozapłacowych kosztów pracy oraz wysokich zarobków, dodatkowo wzmocniła niski poziom produktywności.
- zbyt skoncentrowana, i przez to hermetyczna, formuła trójstronna, skupiona do niedawna w jednej tylko komisji centralnej – ale po reformie, którą z pewnością można uznać za sensowne i warte naśladowania w Polsce działanie naprawcze – ta skoncentrowana formuła została już ‘rozłożona’ na trzy ‘równoległe’ centralne instytucje trójstronne: (1) Komisję Krajową ds. Przetargów Grupowych, (2) Komitet ds. Wzrostu Zatrudnienia, (3) Komisję ds. Ustawicznego Kształcenia Zawodowego. Klucz, według którego podzielono problematykę pomiędzy trzy komisje również wart jest przemyślenia i ewentualnego wdrożenia, zwłaszcza, gdy założylibyśmy, że wspomniana na początku zależność od ścieżki rozwojowej sprawia, że z uwagi na przyjęty wzorzec francuski mamy unikalną możliwość obserwacji zmian w kraju, który znajduje się, dosłownie i w przenośni, o kilka kroków rozwojowych przed Polską.

Można więc i w kraju rozważyć możliwość konsekwentnej dekoncentracji dialogu na poziomie centralnym poprzez podział kompetencji pomiędzy kilka ciał dialogowych działających na poziomie centralnej administracji rządowej.

Rekomendując zastosowanie w Polsce podobnego rozwiązania, jakiego dokonano we Francji, a polegającego na podzieleniu zadań i kompetencji pomiędzy kilka ciał trójstronnych instytucji dialogu społecznego, należy z pewnością dodać, że powinien być to jedynie pierwszy krok, a Radę ds. KRK można w wizji przyszłości sytuować jako jeden z podmiotów centralnych, ułatwiających podejmowanie kroków kolejnych, zarówno dzięki swojemu międzysektorowemu usytuowaniu, jak i szczególnym kompetencjom¹. Warto jednak zauważyć, że wspomniana w ostatnim punkcie modernizacja dialogu społecznego we Francji miała już jednak miejsce siedem lat temu, a parametry otoczenia dialogu nie uległy znaczącej poprawie, o czym świadczy potrzeba dalszych reform zalecana przez Komisję Europejską. Rozwiązania polskie dopiero czekają, nie tylko na decentralizację i dekoncentrację, podobną do francuskiej, ale czekają na ‘nowy oddech’, który wymaga dziś wręcz pewnej reanimacji. Przy okazji warto dodać, że Francja reformuje się używając klasycznych narzędzi administracyjnych,

¹ Wzorem, znanych w wielu krajach europejskich jednostek ‘sieciujących’, np. w postaci tzw. agencji kolejnych kroków, *Next Steps Agencies*, które w Wielkiej Brytanii są autonomicznymi, na poły publicznymi, a na poły społecznymi, jednostkami administracyjnymi, działającymi na rzecz realizacji bardziej złożonych, ale zarazem poddających się parametryzacji, przedsięwzięć i procesów. Przykładowo, mogą to być złożone i zoptymalizowane działania na rzecz reasymilacji weteranów i kombatantów, prowadzone z udziałem funkcjonariuszy publicznych, kombatantów i osób im bliskich, personelu medycznego, służb publicznych, organizacji pozarządowych itp.

narzędzi niezmiennie bliskich etatyzmowi w wydaniu państwowym. Działania te, ograniczone w gruncie rzeczy do poruszania się na linii centralizm-decentralizacja, i to w dość okrojonym *spectrum*, tzn. bez schodzenia 'poniżej' poziomu departamentów, zamiast tego z zabiegami charakterystycznymi dla centralnej dekoncentracji decyzji – jak to się ma w przypadku ostatniej reformy francuskiego dialogu, polegającej w swej istocie na zastąpieniu jednego centralnego bytu dialogowego trzema nowymi. Francuskiej centralizacji towarzyszy, podobnie jak w Polsce, nadzór weryfikacyjny nad działalnością samorządu terytorialnego, a także raczej umiarkowana wiara w samoorganizację na poziomie lokalnym, która jednak – dodajmy – nie utrudnia władzy centralnej obarczania samorządów zadaniami, z którymi nie radzą sobie one zarówno merytorycznie, jak i organizacyjnie i finansowo.

Dystans do władzy lokalnej ma we Francji swoje historyczne uzasadnienie. Sięga ono czasów Rewolucji Francuskiej, gdy w wolnej gminie upatrywano wcielenia czwartej władzy – władzy municypalnej, a kolegialna, wybierana przez mieszkańców władza terenowa miała nie podlegać kontroli centralnej, a zarazem wykonywać zadania przez centrum zlecane (zob. Boć, 2003). System ten nie sprawdził się we Francji ze względu na amatorszczyznę, niegospodarność, małość itp., wybieranych w ówczesnych wspólnotach lokalnych kolegialnych włodarzy. Sam pomysł jednak zaczerpnęli komunardzi z wcześniejszych rozwiązań angielskich, które zresztą ze sporym powodzeniem rozwinęto za Oceanem, w gminach amerykańskich. Z tą jednak zasadniczą różnicą, że oprócz uchwałodawczych organów kolegialnych, w rozwiązaniu anglosaskim już wtedy funkcjonowały sprawne i profesjonalne lokalne aparaty wykonawcze, zarządy. Natomiast we Francji, w czasach rządów konwentu i dyktatoratu, posilkowano się jedynie wysyłaniem do jednostek lokalnych tzw. agentów, tzn. fachowych urzędników, jako doradców dla kolegialnych rad. Tworzono w ten sposób, niejako 'przy okazji', zręby współczesnego dualizmu administracyjnego charakterystycznego dla scentralizowanych demokracji, którym bliżej do etatyzmu, jak w przypadku Francji i Polski, wzorującej się *per capita* na francuskich rozwiązaniach administracyjnych. Scentralizowana administracja publiczna może być skuteczna i nie musi ustępować wariantom zdecentralizowanym pod warunkiem spełnienia trzech, dosyć oczywistych przesłanek jej działania. Przy okazji warto zauważyć pewną przypadłość wszystkich organów kolegialnych, którym nie towarzyszy druga władza, a więc wykonawstwo. Oprócz przypadłości, które się ujawniły w kolegialnych samorządach w porewolucyjnej Francji, są one skłonne popadać w indolencję, czasem nawet wówczas, gdy istnieją zarządy, mające przecież stanowić ich ramię operacyjno-wykonawcze. Przyczyny tego stanu rzeczy mają w Polsce dosyć trwałe lokalne podłoże kulturowe, strukturalne i polityczne. Z tego też powodu wydaje się, że kluczowe instytucje dialogowe powinny jednak rozwijać się w obszarze sprawczym władzy centralnej.

Pierwszą przesłanką działania nowoczesnej administracji scentralizowanej pozostaje nadal, jak w klasycznym modelu idealnej biurokracji Maxa Webera, jednoznaczne, tzn. prawno-proceduralne wyodrębnienie zadań i uprawnień na poszczególnych szczeblach działania administracji, z odpowiednim doбором kompetentnych (korpusu) fachowców, w sposób przemyślany obsadzonych na hierarchicznie usytuowanych stanowiskach urzędniczych. Scentralizowana biurokracja jest w swej istocie monokratyczna – jest to 'mono-archia', ze skoncentrowanym, jednym ośrodkiem władzy

osadzonej na szczycie jej stożka organizacyjnego – ale funkcjonuje w obrębie systemu otwartego (poli-archii), opartego na zasadzie reprezentacji uogólnionych interesów obywateli, poprzez deputowanych pełniących swe kadencyjne mandaty w instytucjach stanowiących. To w reprezentatywnych instytucjach stanowiących jest czas oraz miejsce na dyskusję i rozważanie rozbieżnych scenariuszy działania, a gdy te już dojrzeją i zastygną, w postaci wynegocjowanych i przyjętych norm prawnych, przychodzi czas możliwie racjonalnej (biurokratycznej) realizacji założeń, której siła, zasobów oraz właściwszych trajektorii działania przydają, w uzasadnionych przypadkach, instytucje dialogowe. Jest to idealny schemat funkcjonowania rządowego aparatu wykonawczego (reżimu) funkcjonującego w warunkach demokratycznego etatyzmu uzupełnionego o rozwiązania korporatystyczne (dialogowe). Scentralizowana biurokracja jest wobec tak scharakteryzowanego systemu otwartego pomocna tak, jak pomocne powinno być narzędzie wykonawcze w rękach aktywnego legislacyjnie rządu, bo jak mówi cytowany powyżej klasyk: *doświadczenie dowodzi, że czysto biurokratyczne, a zatem biurokratyczno-monokratyczne, dokumentowane administrowanie stanowi, gdy idzie o precyzję, stabilność, dyscyplinę, sprężystość i niezawodność, czyli przewidywalność (...), formę zdolną z czysto technicznych względów do najwyższej sprawności (...), najbardziej racjonalną postać sprawowania panowania. (...)* (zob. Weber, 2002, s. 166). Obserwacja ta pozostaje aktualna. Zatem problem wspomnianej wcześniej niezadowolającej koordynacji działań administracji na poziomie centralnym należy potraktować jako wyraz kryzysu centrum decyzyjnego w rodzimym systemie administracji. Przy czym nie chodzi tu tyle o konkretny rząd, co o występowanie, trwalszych jak się okazuje od kolejnych gabinetów rządowych: luk, niewydolności, usterek systemowych. Co więcej, wiele wskazuje na to, że mają one charakter kulturowy, funkcjonalny (ze znaczącym oddziaływaniem rodzimych czynników politycznych) oraz strukturalno-sytuacyjny, związany z fluktuacją agendy administracyjnego centrum decyzyjnego. Z kolei ograniczona koordynacja działań centrum siłą rzeczy wpływa negatywnie na prawdziwy rozwój w Polsce nowych, zalecanych m.in. przez Komisję Europejską, form zarządzania publicznego, jak rządzenie wielopasmowe (*Multilevel Governance*), czy deliberacja, które stanowią dziś mechanizmy odpowiedzialne za wielopoziomą równowagę współczesnego państwa.

Jak już wspomniano, omawianą zmianę, polegającą na dekoncentracji dialogu na poziomie centralnym, podjęto z początkiem 2007. Zapoczątkowano ją przyjęciem nowych regulacji ustawowych, modernizujących dialog społeczny we Francji. W Polsce obecnie pracuje się nad nową ustawą regulującą funkcjonowanie Trójstronnej Komisji ds. Społecznych i Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Nie mamy jednak w kraju dobrych widoków na kompleksową dekoncentrację, jak to się stało we Francji. A to już z tego pierwszego powodu, że nad wspomnianą ustawą pracuje się, owszem, ale w ścisłym, kilkuosobowym wręcz gronie, a więc jednak raczej osobno i w dość hermetyczny, a zarazem symptomatyczny sposób. Pozostaje zatem przyszłe 'dobudowywanie' nowych rozwiązań, co rzecz jasna nie sprzyja kompleksowości, spójności oraz przyszłej koordynacji działań podejmowanych w dialogu.

Austria

W **Austrii** żyje dziś 8,4 mln obywateli, o stosunkowo małym, ale dynamicznym rynku wewnętrznym, którego trzon stanowią małe i średnie firmy, z przewagą sektora usług, często wychodzące ze swą ofertą za granicę, co też wspomagane jest działaniami administracyjnymi i finansowymi państwa. W roku 2009 gospodarka austriacka rozwijała się w tempie 3.8% PKB. Ale już na początku 2014 był to już wzrost na poziomie zaledwie 1.4% PKB, któremu, dzięki prowadzonym programom polityki rynku pracy i zatrudnienia, towarzyszyła najniższa stopa bezrobocia w Europie, na poziomie 4.7%, ale i nienajlepsza wydajność pracy (statystycznie: 39,5 EUR). Austriackie stosunki przemysłowe i dialog społeczny są utrwalone, efektywne i przewidywalne, także z uwagi na dalece wyższy, niż w większości krajów Europy kontynentalnej, poziom uogólnionego zaufania społecznego, a tym samym wyższy poziom kapitału społecznego.

Tabela 2. Wybrane ekonomiczne parametry otoczenia dialogu w Austrii

Zmienna	Wartość
PKB per capita (EU28=100, 2012)	130
Realny wzrost PKB (% , 2012)	0.9
Średnia stopa inflacji (% , 2013)	2.1
Godzinowy koszt pracy (z wyjątkiem rolnictwa i administracji publicznej (EUR, 2012)	30.5
Przeciętna wydajność pracy (EUR, 2012)	39.5
Roczne średnie zarobki brutto (EUR, 2013)	19.057
Różnica w wysokości wynagrodzeń z uwzględnieniem płci (% , 2012)	23.4
Średni poziom aktywności zawodowej (15-64, %, 2012)	b.d.
Poziom aktywności zawodowej kobiet (20-64, %, 2012)	b.d.
Stopa bezrobocia (15-64, %, 2012)	4.4
Płaca minimalna (EUR, miesięcznie)	Brak formalnie stanowionej płacy minimalnej

Obowiązujący tygodniowy czas pracy (h)	42
Rzeczywisty tygodniowy czas pracy (h, 2013)	36.6
Dni wolne od pracy (z tytułu urlopu wypoczynkowego i świąt)	25
Uzwiązkowienie sektora pracy (% , 2012)	33.0
Uzwiązkowienie wśród pracodawców i przedsiębiorców (%)	100
Zasięg zbiorowych układów pracy wśród ogółu zatrudnionych na umowę (% , dane szacunkowe)	95-98
Liczba dni pracy utraconych z powodu akcji przemysłowych przypadających na 1000 pracowników (2012)	0
Wynegocjowany poziom wzrostu płac (% , 2012-2013)	2.6
Średni rzeczywisty poziom wzrostu płac (% , 2010-2011)	b.d.
Zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy (% , 2013)	b.d.
Zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy (% , 2013)	b.d.
Odsetek PKB wypracowany w ramach gospodarki nieformalnej, w tzw. szarej strefie (% , 2013)	b.d.
Reprezentatywne organizacje sektora pracy	Austriacki Związek Zawodowy, Österreichischer Gewerkschaftsbund, ÖGB; Izba Pracy i Funkcjonariuszy Publicznych, Izba Pracy, Kammer für Arbeiter und Angestellte, Arbeiterkammer, AK
Reprezentatywne organizacje pracodawców	Austriacka Izba Przemysłu, Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ; Izba Produkcji Rolnej, Landwirtschaftskammer Österreich, LÖ.

Centralne instytucje trójstronne	Paritätische Kommission für Preis und Lohnfragen; Komisja Parytetowa ds. Cen i Płac
----------------------------------	---

Źródło: opracowanie własne na podst. Allinger B., 2014, *Austria: Industrial relations profile*, <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/austria/austria-industrial-relations-profile>; COUNCIL RECOMMENDATION (2014/C 247/18), 8.7.2014, *on the National Reform Programme 2014 of Austria and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Austria, 2014*; *Social statistics*, Statistik Austria, http://www.statistik.at/web_en/statistics/social_statistics/personal_income/annual_personal_income/index.html;

Austriacy, wraz z Duńczykami, Finami, Szwedami, Holendrami, Luksemburczykami są, na tle innych narodów europejskich, wyraźnie, ponadprzeciętnie usatysfakcjonowani z jakości życia. Obywateli Austrii cechuje także wyższa, od przeciętnej europejskiej, satysfakcja z wykonywanej pracy. Zaufanie do rządu także jest w Austrii wyższe od średniej europejskiej (zob. Grijpstra D. i in., 2014).

Austria to przykład 'dobrze naoliwionej', trójstronnej, a zarazem reformowalnej maszyny biurokratycznej. Stąd też austriacki system partnerstwa ma pewne cechy przypominające sformalizowany korporatyzm niemiecki (zob. dalej: w części tego opracowania pt. „Komentarz do modeli współpracy z interesariuszami z uwzględnieniem specyfiki związanej z podmiotami mniejszymi i nowopowstającymi”). Mówiąc najkrócej przejawia się to tym, że zbiurokratyzowany system korporatystyczny nie ma 'problemu' z włączaniem interesariuszy w konsultacje, podobnie jak i nie ma problemu z obsługą innych interesantów w rozmaitych innych sprawach małej i wielkiej wagi, będących w jego kompetencjach. Ale zarazem do klasycznej biurokracji, a jej wiele cech przejawia administracja austriacka, 'przychodzi' obywatel, a nie odwrotnie, tzn. zadaniem administracji nie jest antycypowanie potrzeb indywidualnych czy grupowych, gdyż jest to zadanie podmiotów społecznych i samorządowo-zawodowych. Zadaniem administracji jest wysłuchanie artykulacji na ich temat, ich przedyskutowanie i ewentualne (wspólne) wdrożenie działań publicznych, zgodnych z tymi potrzebami. W tym właśnie sensie system ten przejawia swój wątek 'pasywny', wątek obecny w działaniach wszystkich podmiotów budowanych ściśle według zasad Weberowskiego modelu biurokracji.

Termin „partnerstwo społeczne” (*Sozialpartnerschaft*) powstał właśnie w odniesieniu do austriackiego systemu przepływu informacji, koordynacji, alokacji dóbr i współzarządzania konfliktem społecznym na tle dystrybucyjnym. W większości opracowań, austriackie partnerstwo socjalne określone jest jako układ najlepiej łączący wszystkie najistotniejsze cechy klasycznej strategii korporatystycznej w polityce publicznej. Składają się na to trzy zasadnicze filary austriackiego partnerstwa:

- funkcjonowanie zinstytucjonalizowanego systemu konsensualnego kompromisu politycznego pomiędzy wielkimi grupami interesu (tzw. Konkordanzdemokratie) – zarówno partiami politycznymi, jak i partnerami społecznymi i obywatelskimi,
- istnienie zinstytucjonalizowanej, scentralizowanej, skoordynowanej kooperacji pomiędzy reprezentacją sektora pracy, organizacjami biznesu, partnerami obywatelskimi i agendami państwa,
- deliberacyjny system zarządzania przedsiębiorstwami, który uzupełnia dwa wspomniane powyżej mechanizmy o konkretny kontekst lokalny i funkcjonalny.

W Austrii od lat utrzymuje się także transfer kompetencji wykonawczych państwa na rzecz samorządów zawodowych i profesjonalnych oraz organizacji funkcjonalnych grup interesu, a instytucje trójstronne posiadają przywilej faktycznego zarządzania istotnym obszarem gospodarki. Współegzystencja partnerstwa socjalnego (Sozialpartnerschaft) i procesu politycznego przybrała w Austrii niemal formę symbiozy. Za sprawą przetargów kolektywnych, preferencje partnerów społecznych realizowane są w imponującym zakresie. Istota ożywionych kontaktów nie tkwi jednak tylko w rozwiniętym systemie reprezentacji interesów funkcjonalnych. Bardzo ważnym etapem kooperacji są trwałe, często osobiste, kontakty liderów oraz sieć przetargów w obrębie układów nieformalnych. Wspomniane interakcje stanowiły siłę napędową partnerstwa socjalnego. W Austrii kooperacja wzrastała równolegle: na arenie parlamentarnej i arenie przemysłowej, a towarzyszyły jej okresy zbliżenia między dwoma wielkimi partiami SPÖ i ÖVP (wielkie koalicje). Jednym z ciekawszych rodzajów kooperacji były i są nadal tzw. parakoalicje, konstruowane przez liderów organizacji partnerów społecznych w obrębie poszczególnych komisji parlamentarnych, ale też działające w sposób bardziej trwałe i na zdecydowanie szerszych – politycznych, społecznych, gospodarczych, organizacyjnych – polach.

Wielu specjalistów zwracało uwagę na szczególny profil procesów gospodarczych, które zachodzą w obrębie uwarunkowań austriackiego partnerstwa społecznego, zwłaszcza w jego 'złoty' latach, tj. do początku lat dziewięćdziesiątych. G. Winckler za kwintesencję klasycznego austriackiego partnerstwa socjalnego uważał specjalny proces stałej aplikacji postanowień kontraktu cenowo-płacowego, który nie oznacza bynajmniej systematycznego rozdawnictwa dóbr, dokonującego się poprzez regulacje cenowo-płacowe (zob. np. Winckler, Amann, 1986; Winckler, Kunst, 1986). Z kolei H. Seidler, opisując powojenne partnerstwo socjalne w Austrii, powoływał się na pojęcie „austrokeynesizmu”, który jest szczególnym sposobem organizacji decyzyjnych procesów ekonomicznych i politycznych (cyt. za Luther 1989, s. 3). W Austrii stosunkowo wysokiemu opodatkowaniu popytu (zwłaszcza artykułów luksusowych) towarzyszy strategia wspólnego ustalania polityki dochodowej państwa. Współcześni krytycy partnerstwa społecznego kładą jednak nacisk na dezaktualizację powojennej konfiguracji zarówno stosunków międzynarodowych i międzynarodowego podziału pracy, jak i ówczesnej struktury dywersyfikacji społeczeństwa austriackiego, jego zróżnicowań o charakterze klasowym (warstwowym, stanowym), etnicznym, wyznaniowym, podziału na interesy miasta i wsi. W odczuciu krytyków, stosunkowo zresztą nielicznych, austriackich rozwiązań, w obliczu coraz wyższego poziomu

zróźnicowania społecznego, coraz trudniej będzie znaleźć uzasadnienie dla dalszego istnienia partnerskiego systemu „standaryzacji pokoju społecznego”, w którym przyjmuje się za obowiązujący stary wzorzec konfliktu pomiędzy kapitałem i pracą (zob. np. Nowotny, 1996). Zważywszy jednak dzisiejsze realia, łącznie z umiejętnością dialogowego redukcjonowania napięć wokół zagadnień polityki migracyjnej i asymilacyjnej, wydaje się jednak, że współczesnej Austrii wciąż jednak udaje się wspomniana dialogowa ‘standaryzacja’ pokoju społecznego. Dowodzi to wysokiej żywotności i adaptacyjności austriackiego systemu partnerstwa społecznego. A jest to system mający już swą długą historię, własną ścieżkę rozwoju instytucjonalnego, której – z racji na żywiołowość zdarzeń ległych u podwalin Sozialpartnerschaft, nie sposób naśladować.

Początek rozwoju austriackiego systemu partnerstwa socjalnego (Sozialpartnerschaft) przypadł przecież na lata powojennej okupacji. Wówczas to, w latach 1947-1951, wynegocjowano pięć umów trójstronnych regulujących zagadnienia polityki cenowej i płacowej (Traxler, 1993, s. 9). Prace nad nimi koordynowała, powstała w 1947 roku, Komisja Ekonomiczna. O wyważonym, ale ze zrozumiałych przyczyn (m.in. z uwagi na stacjonowanie w Austrii Armii Czerwonej) antykomunistycznym charakterze Komisji przekonuje jej skład, który tworzyli wówczas, obok przedstawicieli agend rządowych, reprezentanci socjaldemokratycznej federacji w postaci Austriackiego Związku Zawodowego (Österreichische Gewerkschaftsbund – ÖGB), austriackich Izb Pracy (Arbeitskammern) oraz Izb Przemysłowo-Handlowych (Industrie- und Handelskammern). Warto przy okazji wspomnieć, że w powojennej Austrii zagrożenie radzieckie (komunistyczne) było także – obok polaryzacji partnerów społecznych, jakie zawsze niesie ze sobą ideologizacja (zob. CGT i CFDT we Francji) – powodem świadomej rezygnacji z prób odrodzenia ruchu związkowego w jego zróźnicowanym ideologicznie kształcie znanym z czasów austriackiej Pierwszej Republiki. Powszechnie uważa się, że odejście od przedwojennej ideologizacji partyjnej i związkowej, okazało się ostatecznie, wraz z rodzącym się partnerstwem społecznym, prawdziwym zaczynem stabilizacji Drugiej Republiki austriackiej, której dobre efekty są widoczne do dziś. Zwarzywszy na przedwojenne doświadczenia ostrych starć w austriackim ruchu pracowniczym, który wykształcił silne i zwalczające się, biegunowo usytuowane radykalizmy, powstanie jednego Austriackiego Związku Zawodowego (ÖGB) po wojnie uznaje się wręcz za swoisty ‘rząd jedności narodowej’ na płaszczyźnie związkowo-pracowniczej. Kontynuacją idei konsensu związkowego był trójstronny konsensualizm ogólnokrajowy, którego orędownikiem był ÖGB (zob. Pelinka, 1985). W 1951 roku dokonano transferu, skromnych jeszcze, kompetencji Komisji do nowo powołanego Dyrektoriatu Ekonomicznego i zlikwidowano Komisję Ekonomiczną. Nowa instytucja posiadała możliwości nieformalnego zarządzania imponującym obszarem gospodarki austriackiej, znajdującej się w fazie rekonstrukcji po zniszczeniach wojennych. W jej składzie znaleźli się przedstawiciele organizacji funkcjonalnych grup interesu, rządu oraz Banku Narodowego. Okres ściślejszej współpracy, charakterystycznej dla austriackich stosunków przemysłowych, zapoczątkowało jednak dopiero powołanie, w 1957 roku, działającej do dziś Komisji Parytetowej ds. Cen i Płac (Paritätische Kommission für Preis und Lohnfragen). Skład Komisji tworzyli przedstawiciele reprezentowanych na zasadzie parytetu socjalnego (tj. równego uczestnictwa interesów kapitału i pracy, w duchu teorii Dukheimowskiej, a zarazem w oczywistej opozycji do

Marksizmu) – Austriackiego Związku Zawodowego (ÖGB), Izby Pracy (Arbeiterkammern), Federalnej Izby Gospodarczej (Handelskammern) oraz Izby Rolnych (Landwirtschaftskammern). Podmiotom tym stworzono możliwości kooperacji w obrębie Komisji w sposób dobrowolny, niesankcjonowany prawnie, *de facto* w ramach swoistej umowy dżentelmeńskiej (co w sposób swobodny, ale i niebłahy przywodzi na myśl wpływowy dorobek T.H. Marshalla i kreowaną w jego eseistyce postać „dżentelmena klasy pracującej”) (zob. Marshall, 1950). Taka niepisana umowa w Marshallowskim stylu, obowiązuje w Austrii i dziś, co stanowi zarazem przejaw specyficznej scentralizowanej autonomiczności austriackiego dialogu społecznego. Z tejże ‘umowy’ wynikają także zasady i wynikające z nich zachowania charakterystyczne dla austriackiej kultury dialogu takie, jak: ochrona zasady parytetu socjalnego (równowagi interesów), dobrowolność relacji, jednomyślność we współdecydowaniu, permanentność dialogu, wzajemność zaufania wśród elit (partnerstwo), centralizacja artykulacji i reprezentacji interesów. Dzięki rozpowszechnieniu tych zasad, a także wynikających z nich behawioryzmów, maleją Olsonowskie koszty transakcji w dialogu społecznym i tym samym znacznie łatwiejsze staje się wzajemne wywiązywanie się z umów, co z kolei w sposób zwrotny cementuje współpracę (por. Olson, 1965).

Początkowo w Austrii zakładano, że Komisja Parytetowa będzie zarządzać wyłącznie polityką cenową i płacową, lecz wkrótce porozumienia uzgadniane w jej obrębie zaczęły obejmować znacznie szerszy zakres zagadnień ekonomicznych i społecznych. W prowadzonej, w sposób niemal permanentny, dyskusji pomiędzy organizacyjnymi elitami funkcjonalnych grup interesu wspiera Komisję organizacja pomocnicza, ulokowany bliżej aparatu wykonawczego rządu, Komitet Doradczy ds. Ekonomicznych i Społecznych. Istotny był również wkład trzech izb samorządu gospodarczego (Arbeiterkammern, Handelskammern, Landwirtschaftskammern) w prowadzone negocjacje. Przez szereg lat silnie rozwinięty austriacki dialogowy kompleks instytucjonalny z powodzeniem przystosowywał się do ewoluujących warunków społeczno-ekonomicznych. W połowie lat osiemdziesiątych strategia partnerstwa społecznego oraz austriacki model państwa świadczącego zaczęły jednak przejawiać symptomy kryzysu, co zapoczątkowało, ostatecznie udaną, przebudowę relacji trójstronnych w kierunku większej aktywizacji dwustronnego dialogu autonomicznego, zwłaszcza w ramach zbiorowych stosunków pracy, w czym posilkowano się niemieckim przykładem Tariffvertragen (tj. przetargów taryfowych, w ramach zbiorowych stosunków pracy), w sposób oczywisty bliskim Austrii kulturowo, instytucjonalnie i organizacyjnie. Nadal jednak udział grup interesu w centralnym procesie decyzyjnym pozostał w Austrii bardzo wysoki. Utrzymał się także transfer kompetencji wykonawczych państwa na rzecz organizacji interesu, a instytucje trójstronne posiadają przywilej zarządzania istotnym obszarem gospodarki. Można powiedzieć, że współegzystencja partnerstwa społecznego i procesu politycznego przybrała w Austrii niemal formę symbiozy. Dzięki permanentnemu uzgadnianiu interesów, preferencje interesariuszy realizowane są w imponującym zakresie, przy zachowaniu niezbędnej autonomii decyzyjnej organów publicznych. Istota ożywionych kontaktów nie tkwi jednak tylko w rozwiniętym systemie reprezentacji interesów funkcjonalnych. Bardzo ważnym elementem kooperacji są trwałe, często osobiste, kontakty liderów oraz sieć przetargów w obrębie ‘cywilizowanych’, nienaznaczonych klikowością, układów nieformalnych. Wspomniane interakcje

zawsze stanowiły siłę napędową partnerstwa społecznego, a towarzysząca im kultura administracyjna i polityczna dotąd skutecznie redukuje zagrożenie oligarchizacją i nepotyzmem, co nie oznacza, że są to problemy w Austrii błahе. Austriacka kooperacja wzrastała w sposób równoległy: na arenie parlamentarnej, arenie rządowo-administracyjnej oraz arenie przemysłowej, a towarzyszyły jej okresy zbliżenia między dwoma wielkimi partiami lokującymi się po przeciwnych skrzydłach partyjnej sceny politycznej, tj. SPÖ i ÖVP. Ścisłą współpraca, łącznie ze współkreowaniem gabinetów rządowych, przybierała postać tzw. wielkich koalicji. W tym kontekście, jednym z ciekawszych rodzajów kooperacji są w Austrii także tzw. parakoalicje, konstruowane przez liderów grup interesu w obrębie poszczególnych komisji parlamentarnych. Oryginalne układy parakoalicyjne stanowiły często zwiastun tworzenia szerszych bloków politycznych a także sprawdzian systemowej i parakoalicyjnej samodzielności oraz lojalności organizacji funkcjonalnych grup interesu. I tak np. silne więzi socjaldemokracji i związków zawodowych w Austrii trudno rozpatrywać poprzez pryzmat relacji: dominacja-podległość. Właśnie współwystępowanie „symbiozy”, a zarazem autonomia obu struktur skłoniły V. Adlera do określenia socjaldemokracji i związków zawodowych mianem „bliźniąt syjamskich” austriackiego ruchu pracowniczego (cyt. za Steiner 1980, s. 302). Ta utrzymująca się do dziś na austriackiej lewicy zwarta parakoalicja sprawia, że interesy pracownicze są stale reprezentowane i uwzględniane, pomimo współczesnego spadku znaczenia Izby Pracy. A jej początki sięgają 1947 roku, gdy dzięki poparciu ówczesnego rządu doszło do powstania Koalicji Gospodarczej, w skład której weszły najbardziej liczące się przedstawicielstwa interesów w ówczesnej Austrii. Były to trzy izby: Austriacka Izba Przemysłu, Izba Produkcji Rolnej oraz Austriacki Związek Zawodowy. Ta ścisła współpraca skutkuje do dziś wzmocnieniem politycznej roli wspomnianej centrali związków zawodowych, ÖGB, która, potrafiąc dobrze współpracować z przedstawicielstwami interesów pracodawców oraz rolnictwa, w całym okresie powojennym była i pozostaje nadal władna wprowadzać swoich przedstawicieli do rządu zarówno za pośrednictwem Socjaldemokratycznej Partii Austrii (w tym przypadku odsetek związkowców w rządach był najwyższy i sięgał nawet do 50%), ale i w barwach Austriackiej Partii Ludowej, a nawet Wolnościowej Partii Austrii. Świadczy to nie tylko o politycznej skuteczności, ale i wysokim poziomie kompetencji merytorycznych, odpowiedzialności i konsensualnym nastawieniu austriackich działaczy związkowych. Należy przy tym dodać, że konsensualne nastawienie charakteryzuje austriackie elity *an bloc*, tzn. zarówno elity grup interesu, jak i partyjno-polityczne. Jest to klucz to zrozumienia istoty austriackiego partnerstwa, określanego niekiedy mianem konsensualnego kartelu elit, które to sformułowanie zrozumiemy lepiej, gdy zdamy sobie sprawę z dosyć konfliktowych i okresowo radykalizujących się postaw członków organizacji grup interesu, które to nastawienia brały właśnie górę w trudnym i niespokojnym dla Austrii okresie międzywojennym.

Szwecja

Licząca 9,5 mln obywateli **Szwecja**, podobnie jak Austria, należy do grupy najbardziej dynamicznych, pro-eksportowych gospodarek europejskich, które od dawna w z powodzeniem starają się realizować, a także dostosowywać do wymogów współczesności, model państwa bezpieczeństwa socjalnego. Kurs ten, zapoczątkowany umową w Saltsjöbaden, zawartą pomiędzy rządem a partnerami społecznymi w 1938 roku, co dało początek realizacji szwedzkiego modelu welfare state i partnerstwa społecznego, a także przyczyniło się do ugruntowania roli socjaldemokracji, która rządziła dotąd krajem łącznie przez 75 lat i pozostaje kluczową siłą polityczną do dziś.

Tabela 3. Wybrane ekonomiczne parametry otoczenia dialogu w Szwecji

Zmienna	Wartość
PKB per capita (EU28=100, 2012)	126
Realny wzrost PKB (% , 2012)	0.9
Średnia stopa inflacji (% , 2013)	0.9
Godzinowy koszt pracy (z wyjątkiem rolnictwa i administracji publicznej (EUR, 2008)	33.3
Przeciętna wydajność pracy (EUR, 2012)	44.9
Roczne średnie zarobki brutto (EUR, 2011)	41,026
Różnica w wysokości wynagrodzeń z uwzględnieniem płci (% , 2011)	15.9
Średni poziom aktywności zawodowej (15-64, %)	b.d.
Poziom aktywności zawodowej kobiet (20-64, %)	b.d.
Stopa bezrobocia (15-64, %, 2012)	8.1
Płaca minimalna (EUR, miesięcznie)	Brak formalnie stanovionej płacy minimalnej
Obowiązujący tygodniowy czas pracy (h, czas wynegocjowany w rokowaniach zbiorowych, 2013)	37.1

Rzeczywisty tygodniowy czas pracy (h, 2013)	30.4
Dni wolne od pracy (z tytułu urlopu wypoczynkowego i świąt)	b.d.
Uzwiązkowienie sektora pracy (% , 2011)	Ogółem: 70 Sektor prywatny: 65 Sektor publiczny: 83
Uzwiązkowienie wśród pracodawców i przedsiębiorców (% , 2011)	Ogółem: 86 Sektor prywatny: 79 Sektor publiczny: 100
Zasięg zbiorowych układów pracy wśród ogółu zatrudnionych na umowę (% , 2011)	88
Liczba dni pracy utraconych z powodu akcji przemysłowych przypadających na 1000 pracowników (2013, dane szacunkowe)	2.46
Wynegocjowany poziom wzrostu płac (% , 2012-2013)	2.0
Średni rzeczywisty poziom wzrostu płac (% , 2012-2013)	2,75
Zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy (% , 2012)	Kobiety: 71.1 Mężczyźni: 90.7
Zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy (% , 2012)	Kobiety: 28.9 Mężczyźni: 9.3
Odsetek PKB wypracowany w ramach gospodarki nieformalnej, w tzw. szarej strefie (% , 2013)	b.d.
Reprezentatywne organizacje sektora pracy	Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych, Landsorganisationen i Sverige, LO; Szwedzka Konfederacja Pracowników Profesjonalnych, Tjänstemännens Centralorganisation, TCO; Szwedzka Konfederacja Zrzeszeń Profesjonalnych, Sveriges Akademikers

	Centralorganisation, SACO.
Reprezentatywne organizacje pracodawców	Konfederacja Szwedzkiej Przedsiębiorczości, Svenskt Näringsliv, SN; Szwedzkie Zrzeszenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL; Szwedzka Agencja Pracodawców Państwowych, Arbetsgivarverket.
Centralne instytucje trójstronne	Szwedzki Sąd Pracy, Arbetsdomstolen; Szwedzka Instytucja Nadzoru nad Środowiskiem Pracy, Arbetsmiljöverket.

Źródło: Johansson E., Talme L., 2014, *Sweden: Industrial relations profile*,

<http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/sweden/sweden-industrial-relations-profile>.

W usatysfakcjonowaniu z jakości życia Szwedzi ustępują jedynie Duńczykom, Finom oraz, w niektórych aspektach, Irlandczykom. Zaufanie do rządu należy tam również do rekordowo wysokich (zob. Grijpstra D. i in., 2014).

W Szwecji na poziomie centralnym dba się 'jedynie' o jak najlepsze funkcjonowanie prawa pracy oraz korygowanie, w drodze działań polityk sektorowych i międzysektorowych, zdiagnozowanych barier i nieprawidłowości występujących w szeroko rozumianym środowisku pracy. Na poziomie tym obecne są skoncentrowane mechanizmy trójstronne, ale służą one jedynie legitymizacji, przez partnerów społecznych, interwencji rządu na niższych, dwustronnych poziomach dialogu, tj. na poziomie autonomicznego, dwustronnego dialogu sektorowego oraz dialogu na poziomie lokalnym, w miejscach pracy i zatrudnienia. Szwedzki model polityki dialogu stanowi przykład układu dwustronnego (tzw. bipartyzmu - bipartite) rozwijanego w warunkach konsensualnego procesu politycznego. W modelu tym, charakteryzującym się wysokim poziomem związkowej solidarności płacowej, istnieje długotrwała tradycja 'poziomej' współpracy dwustronnej pomiędzy organizacjami reprezentującymi partnerów społecznych oraz 'pionowego', dwukierunkowego typu *top-down*, przepływu informacji, rozmaitych zasobów, sieciowych wzmocnień itp., pomiędzy rządem i jego agendami a organizacjami interesariuszy. Dlatego też w kraju tym umowy branżowe były niekiedy konstruowane na kształt ustaleń dwustronnych zawartych na poziomie centralnym, a lokalne i trans-terytorialne umowy na poziomie korporacji i zakładów pracy stanowiły niekiedy suplement do umów branżowych. Bezprecedensowa jest także działalność organizacji biznesu, jako promotora doniosłych, a zarazem przedyskutowanych reform w tym kraju, która dostarcza inspiracji mogących być przydatnymi w realizacji zadania będącego przedmiotem zapytania. Model szwedzki, charakteryzuje się wysokim poziomem kooperacji dwustronnej partnerów społecznych i obywatelskich z rolą państwa jako obserwatora i pozostającego nieco w cieniu koordynatora interakcji interesów kapitału i pracy. W

latach osiemdziesiątych uwidoczniły się w Szwecji silniejsze trendy ku decentralizacji przetargu. Jednak praktyka dwustronnych negocjacji na poziomie elit organizacyjnych utrzymała się, wzrosło natomiast znaczenie negocjacji prowadzonych lokalnie i w obrębie zakładów pracy. Utraciły z kolei na znaczeniu kontrakty zawierane na szczeblu średnim, również terytorialnie (w Szwecji jest to poziom powiatu) co może stanowić ciekawy przykład na tle, wspomnianego wcześniej, francuskiego wzorca prefekturalnego. Dialog na poziomie centralnym ma w Szwecji nadal znaczenie, lecz ograniczono jego przedmiotowy zakres, skupiając się na strategicznych zagadnieniach kryzysu rynku pracy.

Początek wzmożonej, dwustronnej kooperacji Federacji Związków Zawodowych (Landsorganisasjonen - LO) oraz Szwedzkiego Stowarzyszenia Pracodawców (Svenska Arbetsgivareföreningarnes - SAF) sięga okresu przedwojennego. W latach trzydziestych, podczas rządów koalicji socjaldemokratyczno-agrarnej, gabinet rządowy stronił od autorskich interwencji ekonomicznych, działając przede wszystkim na rzecz dwustronnego porozumienia sektorów pracy i kapitału. W 1938 roku wymienione dwie scentralizowane organizacje funkcjonalnych grup interesu – kapitału i pracy, podpisały, w obecności rządu, słynny pakt społeczny w pod sztokholmskiej miejscowości Saltsjöbaden, znany powszechnie i potocznie, jako pakt z Saltsjöbaden. Pakt ten zapoczątkował rozwój tzw. modelu szwedzkiego, charakteryzującego się, oprócz neutralności militarnej, wysokim poziomem kooperacji dwustronnej organizacji funkcjonalnych grup interesu, z rolą państwa, jako życzliwego i pomocnego obserwatora, a zarazem pozostającego w cieniu aktywnego koordynatora interakcji interesów kapitału i pracy. W latach osiemdziesiątych uwidoczniły się w Szwecji nieco silniejsze trendy ku decentralizacji przetargu, na poziom lokalny. Jednak praktyka dwustronnych negocjacji na poziomie elit organizacyjnych funkcjonalnych grup interesu utrzymała się, wzrosło natomiast znaczenie negocjacji prowadzonych w obrębie zakładów pracy a utraciły z kolei na znaczeniu kontrakty zawierane na szczeblu średnim, sektorowym i sekcjonalnym (zob. np. Katz 1993). Widoczne przyspieszenie procesów decentralizacji przetargu nastąpiło po oświadczeniu SAF z lutego 1990 roku, w którym przedstawiciele stowarzyszeń biznesu opowiedzieli się przeciwko kontynuowaniu przetargu na poziomie centralnym w praktykowanej do tamtego czasu, nieco szerszej skali. Przetargi na poziomie makro nie utraciły oczywiście na znaczeniu, lecz ograniczono nieco przedmiotowy zakres negocjacji, skupiając się na zagadnieniach kryzysowych rynku pracy, zatrudnienia i stosunków przemysłowych.

W Danii, Szwecji, Norwegii, ale także w korporatystycznej Belgii, obserwowano silne dążenia grup interesu do zapobieżenia szerszej interwencji państwa na arenie stosunków przemysłowych. Efektem wspólnej presji pracy i biznesu na struktury państwa było utrwalenie scentralizowanych koalicji dwustronnych, których zadaniem miała być ochrona oraz promocja interesów pracowników i pracodawców w agendach polityki publicznej, w konkretnych działaniach programach o charakterze sektorowym i międzysektorowym. W Szwecji oraz Danii zaznaczał się jednak nieco wyższy, jak na kraje nordyckie poziom, aktywności państwa na arenie przemysłowej, przy czym działania interwencyjne stosowane były zwykle w momentach wystąpienia impasu w dialogu dwustronnym. W Finlandii natomiast dwustronność święciła triumfy i była wyraźnie dominująca od początku

kształtowania się tamtejszej areny stosunków przemysłowych. W Finlandii, oprócz wspólnej krajom nordyckim procedury *remiss* oraz szeregu, stałych i powoływanych ad hoc, komisji wspomagających proces legislacyjny (w tym także trójstronnych: Komisji ds. Cen i Płac, Hintaja Palkkaneuvosto oraz Komisji ds. Gospodarczych, Talousneuvosto), w okresie powojennym dominował jednak zwyczaj dwustronnego, autonomicznego przetargu pomiędzy pracownikami a pracodawcami, którego ustalenia, mające często formy skoncentrowanych projektów ustaw, 'stemplowały' instytucje władzy państwowej – stąd właśnie określenie 'porozumienia stemplowane', którego używa się w tym kraju. Fińskie kontrakty społeczne, są może mniej spektakularne od modelu szwedzkiego czy duńskiego. Wydaje się jednak, że są one realizowane w sposób jeszcze bardziej konsekwentny i stanowią bodaj najlepszy przykład bipartyzmu na arenie stosunków przemysłowych.

Wypada także zwrócić uwagę na parlamentarną procedurę *remiss*, obecną, jak już wspomniano, we wszystkich krajach nordyckich. Mówiąc najkrócej ta procedura konsultacji, prowadzonych w ramach komisji jednoizbowych parlamentów krajów północnych, wynika z zasady głoszącej, iż nie jest możliwe wprowadzanie jakichkolwiek zmian w formalno-prawnym położeniu którejkolwiek z dużych grup społecznych, bez jednoznacznej zgody reprezentantów tychże grup, sprowadzającej się, w ostatecznym rozrachunku, do sygnowania przez ich liderów propozycji odpowiednich aktów prawnych. W praktyce procedura *remiss* polega na konsultacjach liderów i ekspertów organizacyjnych z urzędnikami ministerialnymi i legislatorami, przed przedłożeniem pod głosowanie na forum parlamentu ważnych rządowych projektów ekonomicznych, społecznych, instytucjonalnych. Współpraca w ramach procedury *remiss* stwarza warunki dla kolegialnych uzgodnień szerokich fragmentów przyszłych ustaw. Obrady, poprzez utajnienie przebiegu większości z nich, uwolnione są ponadto od presji opinii publicznej. W ten sposób, w krajach nordyckich, wykształcił się oraz utrwalił zwyczaj szerokiego uczestnictwa związkowców oraz pracodawców w pracach komisji parlamentarnych.

Podsumowanie części pierwszej – modele współpracy z interesariuszami

Tabela 4. Modele współpracy z interesariuszami

	<i>Rodzaj procesu decyzyjnego w polityce publicznej</i>	
<i>Charakter procesu pośrednictwa interesów grupowych</i>	Zintegrowany	Sfragmentaryzowany
Zintegrowany	1. Silny korporatyzm charakteryzujący się przewagą kooperatywnego stylu w procesie decyzyjnym. Współpraca jest zinstytucjonalizowana, scentralizowana i ma hermetyczny charakter. W rozwiązaniach tego typu uwidaczniają się zjawiska immobilizmu organizacyjnego, którym towarzyszy skostnienie struktur decyzyjnych. Bilans wykorzystania dostępnych zasobów jest jednak z reguły korzystny	3. Słaby korporatyzm lub ‘domknięty’ układ typu sieciowego (<i>policy networks</i>), gdzie w różnorodności funkcjonujących podmiotów przeważają grupy interesu o charakterze zamkniętym. System reprezentacji interesów, ma charakter sektorowy. W procesie przetargu interesów grupy zdecydowanie rządzić kierują się kalkulacją politycznych, społecznych oraz ekonomicznych kosztów własnych żądań. Elity organizacyjne operują w perspektywie lokalnej, zakładowej, branżowej itp. A elity centralne odpowiadają za sojusze z innymi elitami sektorowymi współtworząc z nimi konsensualny kartel elit interesariuszy. Bilans wykorzystywanych zasobów zależy od aktualnego stanu sojuszy pomiędzy interesariuszami a podmiotami publicznymi
Sfragmentaryzowany	2. Umiarkowany korporatyzm - przeważa w nim państwowa, ‘autorska’ alokacja dóbr.	4. Pluralizm charakteryzujący się spontanicznym (często lobbingowym)

	Stosunkowo szerokiemu zakresowi interwencji towarzyszy rutynizacja procesu zarządzania konfliktem. Słabsze formy tej kategorii układu przetargów interesów mogą przybierać postać otwartego <i>policy networks</i>, czyli środowiska stosunków opartych na wzajemnej zależności. 'Symbioza' podmiotów publicznych i interesariuszy przybiera postać trwałej wymiany zasobów i usług. Układ ten jest asymetryczny. Wyraźnie zaznacza się w nim przewaga państwa, którego instytucje decydują o doborze grupowych 'kontrahentów' bieżącej współpracy. Szeroko już stosowana koncepcja <i>policy networks</i> wskazuje na dynamikę kooperacji upodabniając ten układ oddziaływań do, 'kontraktowego' w swej istocie, pluralizmu. Konfiguracje współpracy mają bowiem raczej charakter projektowo-kontraktowy lub (w gorszym wariancie) nieformalny, choć pojawiają się również mniej trwałe, quasi-instytucjonalne schematy wymiany, powiązane z treścią aktualnie realizowanej agendy polityki publicznej. Konfiguracja ta bywa również określana mianem środowiska/wspólnoty interesów wzajemnie zależnych (<i>policy networks-community</i>)	wpływem organizacji interesów na proces decyzyjny. W warunkach silnej sektoralizacji interesów, poważnej redukcji ulegają możliwości skutecznych ekonomicznych interwencji administracyjnych. Istotną rolę w kształtowaniu stosunków przemysłowych odgrywa przypadek oraz sprawność graczy poszukujących tzw. renty systemowej. Istotą relacji jest kontraktowość oparta na zysku. W praktyce tej w zasadzie nie wykorzystuje się perspektywy typu win-win, na znaczeniu zyskuje tradycyjnie rynkowa, tj. 'zero-jedynkowa' kalkulacja opłacalności współpracy i kontraktowania. O sprawności tego wariantu decyduje kulturowe ugruntowanie zasad realizowania kontraktów oraz 'komercyjnie' zorientowanych zobowiązań
--	---	--

Źródło: oprac. własne.

Czy można 'wyłączać' złe *lobbies* a 'włączać' dobre? Metody obniżania ryzyka w decydowaniu publicznym poprzez koordynowanie dostępu interesariuszy

W tej części ekspertyzy poruszono zagadnienia związane z możliwościami modyfikacji metod obniżania ryzyka decyzyjnego związanego z oddziaływaniem grup interesu na politykę publiczną. Tekst ma charakter przekrojowy – odniesiono się w nim zarówno do zmian w tożsamościach grupowych *lobbies*, jak i wyłaniających się modelowych rozwiązań nowego podejścia publicznych ośrodków decyzyjnych do grup interesu, które wyłaniają się w poszczególnych krajach. Zasygnalizowano także możliwości działań administracji publicznej o charakterze katalizującym pożądaną zachowania *lobbies*.

Aktywność *lobbies*, czy jak się je określa ostatnio: 'interesariuszy', budziła i budzi nadal ambiwalentne skojarzenia i biegunowo niemal odmienne oceny. Jej zwolennicy podnoszą, że oddziaływanie grup interesu oraz aktywnych jednostek, dążących do realizacji partykularnych celów w sferze publicznej, uzupełnia lukę w oddolnej artykulacji interesów społecznych. Lukę, której nie jest dziś w stanie zniwelować żadna z instytucji demokracji reprezentatywnej, charakterystycznych dla współczesnego parlamentaryzmu. Jednym z najbardziej symptomatycznych tego przykładów jest wyraźnie widoczny kryzys współczesnych partii politycznych. W pozytywnej wizji, podzielanej przez zwolenników 'wolnej' aktywności *lobbies*, podmioty lobbujące w imieniu interesów partykularnych przyczyniają się do zmniejszania napięć społecznych, a tym samym do obniżenia poziomu ryzyka w polityce publicznej oraz, w efekcie, do podtrzymywania pokoju społecznego.

Konstruktywni krytycy tego stanu rzeczy twierdzą natomiast, że *lobbies*, a więc grup interesu, jest współcześnie zbyt wiele, a ich cele są zbyt rozbieżne i różnorodne, aby można było marzyć o ich koordynacji. W efekcie polityka publiczna współczesnego państwa staje się coraz bardziej ograniczona i skrzepowana. Skrzepowana na pozór nikłymi, ale za to licznymi więzami, co przywodzi na myśl opresję, jakich Guliwer doznawał w krainie Liliputów, w powieści Jonathana Swifta. W tym sensie władza publiczna staje się 'zakładnikiem' grup interesu. Tymczasem, jak dalej argumentują zwolennicy bardziej uporządkowanych relacji pomiędzy państwem a interesariuszami, aktywność *lobbies* może być nie tylko ściślej monitorowana, ale i odpowiednio, przez państwo uwalniana, w imię bieżących potrzeb, związanych z konkretnym programem polityki sektorowej lub sekcjonalnej. Jednym z praktycznych na to przykładów są właśnie dążenia do wykorzystania aktywności interesariuszy w ramach systemu KRK. Twierdzi się, że katalizując określone zachowania interesariuszy można łatwiej pokonywać sytuacje kryzysowe, łatwiej zarządzać zmianami i rozwiązywać konflikty w tak trudnych obszarach polityki publicznej, jak: ochrona zdrowia, edukacja, ubezpieczenia społeczne, czy

zarządzanie systemem kwalifikacji. Redukcji ulega w takich przypadkach klasyczny *lobbying*, któremu towarzyszą m.in. korupcja i handel wpływami, a w jego miejsce pojawia się deliberacja. Deliberacja, wolna od zagrożeń kojarzonych z *lobbyingiem*, jest oczywiście zdecydowanie wyżej ceniona, ale jej praktykowanie nie jest łatwe. Wymaga przede wszystkim czasu i cierpliwości we wzajemnym komunikowaniu, wymaga dodatkowych nakładów pracy własnej, nieodzowna jest w niej współpraca, odpowiedzialność, zaufanie. Słowem, nierzadko nie tylko interesariuszom łatwiej *lobbować* niż *deliberować*, ale i funkcjonariuszom publicznym łatwiej reagować na (dopuszczane prawem) naciski *lobbystów*, niż poświęcać należyłą uwagę żmudnemu wypracowywaniu rozwiązań wspólnie z interesariuszami. Z drugiej jednak strony odejść od *deliberacji* dzisiaj nie sposób. Już z tego pierwszego powodu, że w systemie otwartym stanowi ona zarówno wzorcowy cel, jak i samą istotę uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych oraz uczestnictwa we wprowadzaniu zmian, we współkształtowaniu systemu. Przy czym często, z przyczyn zarówno banalnych (np. ograniczenia czasowe), jak i zasadniczych (różnice interesów, ukryte intencje, personalne urazy), bywa to cel dosyć odległy, a i istota *deliberacji* ulega redukcji pod presją codzienności.

W tej części, z uwagi na formę opracowania, pojęcia *deliberacji*, *lobbyingu* i polityki grup interesu nie mogą być odpowiednio rozwinięte, ale właściwe odniesienia można stosunkowo łatwo odnaleźć w literaturze². Uwypuklony zostanie natomiast wątek nowych, wyłaniających się dopiero, modeli włączania (inkluzji) nowych interesariuszy do współpracy w kształtowaniu i realizacji bezpieczniejszej polityki publicznej. Polityki bezpieczniejszej, bo eliminującej te partykularyzmy, które noszą znamiona nazbyt ryzykownych, niebezpiecznych, a nawet wrogich wobec zastanego porządku. Przy czym, mówiąc o zastanym porządku ma się tu na myśli aktualne *status quo* pomiędzy władzą publiczną a *lobbies*. Mówiąc zaś innymi słowy, chodzi o stan systemowej równowagi relacji pomiędzy liczącymi się aktorami współczesnej polityki publicznej. Stan równowagi systemowej reżimu politycznego ma tu swoje dwa warianty wiodące. W pierwszym równowaga utrzymuje się w sposób 'samorzutny', a więc podobny do stanu równowagi rynkowej – tak jest w rozwiązaniach pluralistycznych, które przeważają w USA, a w Europie, w mniejszym, ale widocznym zakresie, w Wielkiej Brytanii. W wariancie drugim równowaga jest kształtowana i utrzymywana w sposób rozmyślny i planowy, tzn. poprzez aktywność służących temu instytucji dialogowych: dwu-, trój- i wielostronnych – jak w rozwiązaniach korporatystycznych, obecnych w całej Europie kontynentalnej, choć rzecz jasna w różnym zakresie. O obu tych wariantach powiedzieć można i powiedziano dotąd w literaturze wystarczająco wiele³. Tu zaś nie będą one kluczowe, ponieważ w centrum uwagi mamy rozwiązania nowe, dające nadzieję na osiągnięcie równowagi systemowej w relacjach państwo-grupy interesu, na nowym poziomie i mogące

² Zob. np. Jasiołkowski K., Molęda-Zdziech M., Kurczewska U., 2005, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna ekonomiczna, Warszawa; Sroka J., 2009, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wyd. U. Wr., Wrocław.

³ Zob. np. Sroka J., 2000, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wyd. U. Wr., Wrocław.

stanowiąć inspirację dla dalszych prac zmierzających do włączenie możliwie szerokiego spectrum interesariuszy do systemu KRK.

Modele współpracy z podmiotami mniejszymi i interesariuszami nowopowstającymi

W porównaniu z całym okresem powojennym współczesne modele współpracy z interesariuszami ulegają rozwarstwieniu. Przyczyną tego stanu rzeczy jest nie tylko nasilający się wzrost liczby grup interesu (czyli interesariuszy), ale także, obserwowane począwszy od lat siedemdziesiątych XX w., rozchodzenie się ich dróg. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka, ale można powiedzieć, że sumują się ono w jeden, rozległy, 'ponowoczesny', jak się niekiedy twierdzi, proces cywilizacyjny, tj. proces postfordyzacji współczesności gospodarczej, społecznej, kulturowej. Częściowej dezaktualizacji uległy tradycyjne formy reprezentacji interesów najbardziej liczących się interesariuszy, a więc tzw. funkcjonalnych grup interesu. Wyrastały one podczas rewolucji przemysłowej, 'na bazie' Durkheimowskiego, nowoczesnego (tzn. funkcjonalnego) podziału pracy (1901)⁴. Tradycyjne formy organizacyjne reprezentacji sektora pracy (uosabiane głównie przez klasowo zorientowane związki zawodowe) wątleją dziś jednak nie tylko pod naporem coraz lepiej zorganizowanego świata reprezentacji interesów biznesu, ale i z uwagi na znaczącą redukcję tych elementów tożsamości grupowych, które dawniej były tradycyjnie związane z zawodem, czy z wykonywaną pracą. Współcześnie, bardziej od zanikającej, a niekiedy wręcz śladowej klasowości, liczy się już raczej konkretna **lokalizacja**, w której jest usytuowane miejsce pracy. Towarzysząca jej tożsamość, nazwijmy ją umownie tożsamością 'lokalno-pracowniczą', karze swym nosicielom bronić zatrudnienia 'topograficznie' usytuowanego, tzn. zlokalizowanego w konkretnym miejscu na mapie. Wspomniana tożsamość lokalno-pracownicza karze bronić miejsca pracy przed relokacją, mającą przecież wielką moc. Moc przenoszenia całych przedsiębiorstw nie tylko po kontynencie, ale i po całym globie. Oprócz lokalizacji miejsca pracy i zatrudnienia, liczy się dziś **wiek** pracownika, zwłaszcza w Polsce, gdzie z jednej strony, mając wybór, chętniej zatrudnia się młodszych pracowników, z drugiej zaś, młodszych kandydatów jest wyraźnie mniej, a – jak wiadomo – kształcenie ustawiczne pracowników starszych z różnych powodów nie wypełnia dotąd, w stopniu zadowalającym, wciąż poszerzającej się dosyć szybko luki. Liczy się także **płeć** pracownika, choć w Polsce ostatnio, przynajmniej na poziomie statystycznym, nie widać alarmujących różnic pomiędzy parametrami zatrudnienia i płac kobiet i mężczyzn. **Mniej liczy się natomiast wykształcenie**, przynajmniej na tym etapie rozwoju cywilizacyjnego i systemowego w Polsce. Przyczyn tego stanu rzeczy jest co najmniej kilka i

⁴Zob. Durkheim E, 1999, *O podziale pracy społecznej*, PWN, Warszawa.

należałoby mu poświęcić zdecydowanie więcej uwagi, aniżeli można na to sobie pozwolić w sformułowanych tu kilku słowach dodatkowego komentarza. Przemiany, o których mowa przynoszą *per capita* efekt w postaci osłabienia tych składników tożsamości, które związane są z zawodem i zatrudnieniem, zwłaszcza zawodem i zatrudnieniem klasowo kategoryzowanym. Prowadzi to zarazem dalej, do osłabienia solidarności grupowych o charakterze kolektywistycznym, bez których więdną wszelkie tradycyjnie pojmowane ruchy społeczne, rzecz jasna również pracownicze, w tym także związki zawodowe. Nie oznacza to jednak, że reprezentacja pracownicza zanika, ale, że przykrywa ją rozległa fala kryzysu. Fala ta ma jednak ustąpić, jak przekonuje się we wpływowych publikacjach, a po niej ruchy pracownicze odzyskają swe znaczenie, jako odpowiednia przeciwwaga dla interesów biznesu⁵. Oczywiście, jeśli rzeczywiście związki zawodowe odzyskają na powrót kluczowe znaczenie, to najpewniej w nieco innym sensie i na odmiennym poziomie, tzn. bardziej za sprawą pozyskania nowych umiejętności, aniżeli wykorzystywania dobrze znanych przewag. Wspomniane nowe umiejętności, to umiejętności sieciowej koordynacji, umiejętności komunikowania z innymi aktorami, umiejętności godzenia zróżnicowanych interesów i działań. Nie odzyskują natomiast trwale swej pozycji w 'stary' sposób, tj. za sprawą instytucjonalnej centralizacji, 'transmisji' uogólnionych interesów pracowniczych i – nazwijmy to w ten sposób – 'zero jedynkowej' gry o charakterze konfrontacyjnym, którą dzielą zresztą, jeśli już się ujawnia, w równym stopniu z pracodawcami. Oczywiście mowa tu nie o wszystkich związkach zawodowych i nie o wszystkich pracodawcach.

Niepewności dostarcza również, wspomniany już w pierwszych słowach tego tekstu, wzrost liczby nowopowstających interesariuszy, a także mocno zróżnicowane kierunki ich tożsamościowego i organizacyjnego rozwoju. W Polsce obserwujemy wprawdzie te procesy i towarzyszące im zjawiska w okrojonej skali, ale przecież także i rodzime, nowe ruchy społeczne, np. rozwijające się ostatnio ruchy miejskie, prezentują jednak wyraźnie odmienną optykę postrzegania przestrzeni społecznej, widzenia spraw publicznych, czy rozumienia interesów grupowych. Krajowe nowe ruchy społeczne nie były jednak, jak dotąd, tak radykalne, jak ich niektóre odpowiedniki zachodnioeuropejskie, ale i to może się zmienić. Dlatego warto brać pod uwagę modelowe uogólnienia, które czyni się już w tym zakresie w Europie Zachodniej i USA, a dokładniej w Norwegii, USA, Niemczech, Wielkiej Brytanii, bo przypadki tych krajów są w tym właśnie kontekście dodatkowo nieco przybliżone (zob. Tabela 1). Generalnie jednak można powiedzieć, że wszystkie ruchy społeczne, wszyscy organizujący się interesariusze przechodzą, w swych postawach i strategiach, przez charakterystyczne etapy rozwoju. Począwszy od skupiania się wokół oddolnie określanych interesów (celów, spraw, rozwiązań), opozycyjnych względem władz. Interesów opozycyjnych, często już przez to, że przez te władze niedostrzeganych lub nieumiejętnie, zdaniem stronników nowopowstającego *lobby*, podejmowanych. Na tym etapie grupa domaga się zatem zarówno należytego jej głosu, jak i sprawstwa we wprowadzaniu zmian, a to siłą rzeczy radykalizuje postawy jej członków, ale niekoniecznie w sposób trwały, tylko, jak się rzekło:

⁵ Zob. Kelly J. 1998, *Rethinking Industrial Relations. Mobilization, Collectivism and Long Waves*, Routledge, London; Jessop B., Sum N.L., 2006, *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*, Edward Edgar, Cheltenham.

na tym wstępnym etapie. Grupa jest jednak do ‘pozyskania’, do włączenia w sieć uwarunkowań polityki publicznej. W systemach zamkniętych, monocentrycznych, np. w komunistycznych Chinach opozycja społeczna tego typu jest brutalnie tępiona. Natomiast w demokracjach parlamentarnych – ściślej zaś we współczesnych poliarchiach⁶, a mówiąc jeszcze innymi słowy: w systemach otwartych – bycie w opozycji (światopoglądowej, społecznej, politycznej) nie tylko z definicji nie może być uznawane za przestępstwo, ale i jest zaopatrzone w konkretne i wyraźne przywileje, przynajmniej w teorii, a w niektórych krajach w żywej praktyce. Z tego też głównego powodu, w obszarze Unii Europejskiej, podejmuje się praktyczne działania inkluzywne⁷. Uruchamia się mianowicie, w polityce publicznej, mechanizmy włączające nowe ruchy społeczne oraz ich interesy w tryby działań publicznych, na zasadach wymiany zasobów, wzajemnych korzyści, ale i – dodajmy – w imię ich systemowo-administracyjnej kontroli. Ci zaś interesariusze, którzy tej koordynacyjnej kontroli się nie poddają lub współpraca z nimi jest kontrproduktywna, albo nawet niemożliwa i niebezpieczna, są reżimowo wykluczani z systemu kooperacji, a co za tym idzie systemu wsparcia. Niektóre zaś grupy, zwłaszcza ekstremalne, zostają w sposób dosłowny wyjęte spod prawa, wykluczone ze społeczności, ich formy organizacyjne ulegają delegalizacji, a liderzy i członkowie są ścigani i poddawani penalizacji.

Tabela 5. Modele współpracy z nowopowstającymi interesariuszami

	Reżim włączający	Reżim wykluczający
Reżim aktywny	<i>Ekspansywny korporatyzm:</i>	<i>Autorytarny liberalizm:</i>
	Norwegia	Wielka Brytania
Reżim pasywny	<i>Pluralizm:</i>	<i>Sformalizowany korporatyzm:</i>
	USA	Niemcy

Źródło: Dryzek S.J., Downes D., Hunold Ch., Schlosberg D., Hernes K., 2003, *Green States and Social Movement. Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*, Oxford University Press, Oxford, s. 7; oprac. własne.

⁶ Zob. Dahl R., 2012, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Aletheia, Warszawa.

⁷ Zob. Luhman N., 1994, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, tłum. G. Skąpska, PWN, Warszawa.

W Tabeli 5 przedstawiono cztery modelowe warianty reżimu, czyli wiodącego sposobu postępowania wykonawczego, we współpracy z nowopowstającymi interesariuszami. Pojęcie 'reżim' używane jest tutaj nie w sensie potocznym, np., jako przejaw surowej kontroli, czy przemocy, ale zgodnie z terminologią służącą analizie systemowej w naukach społecznych. Chodzi więc o sposób 'stylizacji' polityki wykonawczej organów władzy publicznej. Chodzi o ich strategie wobec zorganizowanych interesów grupowych, które służą aktywnemu bądź pasywnemu włączaniu lub wyłączaniu podmiotów reprezentujących interesy grupowe w działania o charakterze systemowym. Oczywiście wariantów i odmian tego rodzaju polityki publicznej będzie na świecie wiele. Odwołując się do bardziej wyrazistych można np. przywołać doświadczenia południowoamerykańskie: np. Meksyk jest przykładem reżimu aktywnie włączającego grupy interesu do działań podejmowanych przez aparat publiczny i to na różnych poziomach jego funkcjonowania. Z tym, że włącza się tam również te podmioty, które są zorganizowane wokół tzw. więzi niepomostowych, więzi dośrodkowych, hermetycznych, które charakteryzował m.in. Robert Putnam wskazując na przypadek sycylijski, gdzie specyficznym wcieleniem zorganizowanego zabezpieczenia spraw wspólnot interesów lokalnych jest organizacja potocznie znana pod nazwą Wspólna Sprawa, *Cosa Nostra*⁸, o skądinąd długim i nie od początku przecież wyłącznie niechwalębnym rodowodzie. We wskazany sposób do kręgu polityki wykonawczej państwa mogą przedostawać się grupy interesów partykularnych, nawet o przestępczym charakterze, zwłaszcza tam, gdzie struktury władzy publicznej są niewydolne i nieprzejrzyste, jak właśnie w Meksyku, o czym przekonują nas już choćby regularne i alarmujące doniesienia mediów z tego kraju.

Przykłady tego rodzaju warto analizować, poświęcając im znacznie więcej uwagi, miejsca i zestawiając je z sytuacją w Polsce. Ale zanim to ewentualnie nastąpi, warto może zacząć od problemu pozornie bardziej błahego, ale po namyśle nabierającego znaczenia. Nawiązuje on zresztą do przypadków Meksyku i Sycylii, które stanowią przykłady włączania 'złych' interesariuszy do systemu. Metody w tych 'złych' przypadkach są i czytelne, i szeroko znane, m.in. za sprawą mediów, kinematografii, jak i przykładów, których dostarcza niestety również polska codzienność. Zdecydowanie już natomiast trudniej wskazać na podobnie 'proste', jak te niechlubne, sposoby, które mogłyby być uniwersalnie i z powodzeniem stosowane w praktyce włączania 'dobrych' interesariuszy. Chodzi zarazem o takie 'wstrząśnięcia' oraz 'szturchnięcia', które pobudzałyby ich zarazem do efektywnej współpracy w ramach polityki publicznej. Tylko na nich się skupmy, chcąc jedynie zasygnalizować pilny problem, wymagający pogłębionych analiz.

⁸ Zob. Putnam R., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton; Putnam R. D., 2008, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Kim 'wstrząsać' i jak 'szturchać' w polityce publicznej?

Obserwacja współczesnych doświadczeń europejskich w zakresie pozyskiwania interesariuszy do deliberacji i wspólnych działań oraz rozwijania współpracy w obszarze wykonawczo-decyzyjnym przekonuje do spojrzenia uwzględniającego, w większej mierze niż czyniono to dotychczas, behawioralnego wariantu analizy decyzyjnej. W ramach tego nurtu stawia się m.in. na analizę oddziaływań miękkich, generujących wyższą jakość powiązań sieciowych, katalizujących zachowania oraz współpracę idące w kierunku, na którym ośrodkowi decyzyjnemu zależy aktualnie najbardziej w firmowanej przezeń polityce publicznej. Píše o tym np., w niedawno opublikowanym tekście, na łamach nowopowstałego pisma *Studia z polityki publicznej*, Andrzej Zybała, którego słowa mówiące o ograniczeniach w stosowaniu miękkich mechanizmów i instrumentów katalizujących warto przytoczyć zaraz na początku, aby nie budować złudnych wyobrażeń. Cytowany Autor pisze:

Wykorzystanie takich instrumentów nie jest jednak rzeczą prostą, wymaga spełnienia wielu warunków. Władze muszą umieć w sposób organiczny współpracować z obywatelami i grupami obywateli nad pogłębieniem zrozumienia problemów publicznych. Potrzebne są (...) nieregulacyjne partnerstwa. Potrzebna jest analiza potrzeb, jakie ludzie mają, aby kształtować lepsze postawy, stwarzające lepsze warunki dla radzenia sobie z problemami publicznymi. Obywatel ma często dostęp do niepełnych czy jednostronnych informacji. (...) Obywatelom potrzebna jest pomoc w przejściu od zauważenia rangi danego problemu publicznego do działania wobec niego⁹.

Podział na metody aktywizacji oraz katalizacji pożądanych zachowań interesariuszy, polegające na 'wstrząsaniu' i 'szturchaniu', jest rzecz jasna umowny. Generalnie jednak można powiedzieć, że 'wstrząsanie' stosowane będzie częściej i z lepszym skutkiem wobec interesariuszy 'parytetowych', którzy – już z uwagi na wielkość i charakter organizacji, które reprezentują – w swych działaniach nie powinni (choć niestety nierzadko to czynią) nie uwzględniać upomnień 'wstrząsających', tj. odnoszących się wartości wyższych, jak: patriotyzm, solidarność społeczna, państwo – jego bezpieczeństwo i suwerenny rozwój, odpowiedzialność publiczna, praca u podstaw etc. Partnerami większymi 'wstrząsa' się zatem odwołując do kategorii generalnych: wspólnotowych i kooperatywnych. Rzecz jasna, jest to tym łatwiejsze, im bardziej kategorie te są oddawane nie tylko w symbolice, ale i w obrębie instytucjonalno-proceduralnych, systemowo-formalnych ram działania, które stwarza się interesariuszom. Jeśli te dwie sfery nie są ze sobą skomunikowane, czyli, innymi słowy wtedy, gdy

⁹ Zybała A., 2014, Wokół potrzeby modernizacji struktury instrumentów polityki publicznej, *Studia z polityki publicznej*, nr 1 (1) 2014, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, s. 42.

mamy do czynienia z fasadowością instytucjonalną i systemową, wówczas 'wstrząsanie' działa zdecydowanie rzadziej i słabiej – zwykle pod presją opinii publicznej i w świetle fleszy mediów. Wtedy też jednak dynamika sytuacji jest zdecydowanie inna i pojawia się dodatkowa pula wygranej politycznej oraz wyborczej, którą można 'ugrać' na forum publicznym, stosując bardziej bezpośrednie, bardziej konfrontacyjne, a zarazem bardziej widowiskowe metody mobilizacji, artykulacji i intermediacji (pośrednictwa) interesów grupowych. W takich momentach ujawniają się zarazem zagrożenia wynikające z działań bezpośrednich, z podlegania w czasie 'kryteriów ulicznych'. Jednym z tych zagrożeń jest niebezpieczeństwo związane z wyzwoleniem zachowań charakterystycznych dla tłumu, które w sposób klasyczny opisywał Gustav Le Bon w znanej i wciąż aktualnej broszurze swego autorstwa „Psychologia tłumu” (1895)¹⁰.

Zatem 'wstrząsanie' odwołuje się bardziej do doniosłej systemowej pozycji i przypisywanej tej pozycji roli, jaką partnerzy 'parytetowi' (tj. głównie związki zawodowe i organizacje pracodawców) odgrywają w systemie. 'Wstrząsając' interesariuszami 'parytetowymi' nie tylko więc można, ale i należy odwoływać się do imponderabiliów oraz nawiązujących do imponderabiliów 'wielkich słów', jak: patriotyzm, solidarność, odpowiedzialność społeczna, praca u podstaw itp. Należy się do nich odwoływać, bo i w sam już formalny status partnerów reprezentatywnych wielkie słowa są *de facto* wpisane i skodyfikowane prawem, o czym warto zarówno pamiętać, jak i stale przypominać. Chodzi też o potencjał wykonawczy tych największych *lobbies*, a zarazem możliwość współkształtowania przez tych interesariuszy ram systemowych (w naszym przypadku w obrębie KRK). Warto przy tym, rzecz jasna, zachować stosowny umiar, mając na względzie zagrożenia wynikające w możliwej 'inflacji' wzmiankowanych imponderabiliów, która zawsze jest niebezpieczna.

Instrumenty stosowane w stosunku do partnerów 'parytetowych' (tj. tych 'wstrząsanych') zmierzać powinny do wzajemnych korzyści, tzn. powinna istnieć możliwość współkreacji litery 'twardego' prawa, możliwość współdecydowania, współkształtowania systemu, jego doskonalenia i dopasowywania do potrzeb społeczeństwa, a także wzmacniania potencjału instytucji oraz potencjału wykonawczego partnerów społecznych i obywatelskich, dla celów rozwojowych i dla długofalowych korzyści.

Z kolei 'szturchnięcia' będą właściwsze dla kontraktowości i dedykowane będą mniejszym interesariuszom, którzy są niekiedy podobni do *rent seekers*. Mówiąc inaczej, są podmiotami poszukującymi systemowego 'zysku' – zysku dla środowisk, które starają się reprezentować. Będzie to więc metoda 'kontraktowej' marchewki, ale zarazem również kontraktowego 'kija', w postaci choćby najprostszej, choć już niekoniecznie najskuteczniejszej: tj. w postaci sankcji, czy kar umownych, które wymienia się standardowo w warunkach umów za ich niedotrzymywanie. Oczywiście wachlarz stosowanych metod będzie tu nie tylko znacznie szerszy, ale i w dużej mierze niepoddający się formalnej kodyfikacji, chodzić będzie bowiem również o straty w obrębie zasobów związanych z

¹⁰ Zob. Le Bon G., 1986, Psychologia tłumu, PWN, Warszawa.

potencjałem sieciowym danego podmiotu, wyrażające się np. w utracie zaufania, w osłabieniu możliwości afiliowania swoich działań i budowania wokół nich szerszych koalicji.

Instrumenty stosowane w stosunku do partnerów 'kontraktowych' (tzn. tych 'szturchanych') i płynące z nich korzyści to: zachęty finansowe (kontrakt) na dobra 'zamawiane', lepsza pozycja przetargowa dla partnerów, którzy dali się poznać, jako 'dobrzy' koalicjanci, jako 'ambasadorzy' nowego podejścia do danego programu polityki publicznej. Istotna jest także selekcja podmiotów 'kontraktujących', budowa sieci wsparcia interesu publicznego wokół konkretnej, sektorowej lub sekcjonalnej polityki publicznej.

Dalsza dyskusja

Przedstawiony w niniejszym tekście roboczy szkic nowych metod koordynacji dostępu grup interesu do kształtowania decyzji w polityce publicznej nie jest zamknięty i ma charakter przyczynku do dalszej dyskusji. Wątek ten wpisuje się także w aktualne problemy związane z kryzysem dotychczasowych rozwiązań dialogowych w Polsce, którego ucieleśnieniem jest faktyczny rozpad Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Problem nie dotyczy jednak wyłącznie trójstronności w dialogu społecznym, ale także przyszłości dialogu obywatelskiego, angażującego m.in. nowe ruchy miejskie oraz problematyki KRK. Wskazane przykłady są zresztą jednymi z wielu, gdyż mechanizmy konsultacyjne i dialogowe w Polsce rozwijają się od wielu lat. Problemem jest natomiast ich efektywność i koordynacja działań.

Wnioski z doświadczeń krajowych UE

Wychodzić od ogółu – potrzeba ustanowienia operacyjnych zasad generalnych

Wypracowane dotąd, w ramach projektu, dokumenty zawierające przegląd istniejących w Polsce procedur oraz narzędzi prawnych służących dialogowi z naddatkiem przekonują, że mamy w tym zakresie do czynienia z bogactwem form na poziomie, powiedzmy, ustrojowo-strategicznym. O tym czy odzwierciedla się to w praktyce można by już jednak długo dyskutować. Pomijając, gorącą niekiedy, argumentację, zarówno ‘za’ istniejącym dialogowym stanem rzeczy, jak i ‘przeciw’ niemu, warto się zastanowić nad operacyjnymi zasadami generalnymi w dialogu – w tym przypadku dialogu w ramach KRK. Mając na uwadze kolejno losy kształtowania się rozwiązań zachodnioeuropejskich wypada przyjąć, że ich kształtowanie powinno być konsekwentne, długotrwałe, ale i elastyczne, co zdecydowanie wymaga, co warto podkreślić, prawdziwego, nieklamaneckiego, partnerskiego sojuszu, przynajmniej na poziomie elit organizacji interesariuszy. Wiadomo zarazem jednak, że istnieje problem z pozyskiwaniem do współpracy podmiotów mniejszych, które obawiają się, że na współpracy mogą nie tylko nie zyskać, ale nawet stracić. Ze wskazanego powodu w części tej powtórzone zostaną sugestie, którymi można się kierować w przyszłości, wypracowując generalne zasady operacyjne w ramach interesującego nas podsystemu. Ogólnie mówiąc w zasadach tych powinny przeplatać się dwa główne wątki: (1) parytet reprezentacji (ujmując rzecz w skrócie: równowaga reprezentacji dla podmiotów większych, tzn. bardziej reprezentatywnych) oraz (2) kontraktowość (dla mniejszych interesariuszy poszukujących systemowego ‘zysku’, nazwijmy ich tutaj umownie *rent seekers*). Podejście takie można zrealizować stosunkowo najprościej w ramach metod projektowych – dla powodzenia całości, a więc wypracowywania zasad operacyjnych, ich ewaluacji i przekształcania – ważne będzie stabilne kierownictwo i koordynacja – zarówno w ramach projektów, jak i międzyprojektowa – o czym przekonuje aż nadto krajowa i zagraniczna praktyka projektowa. Poniżej przedstawia się w punktach zasadnicze elementy prostej metodologii związanej z tą propozycją.

Określenie wstępnej problematyki (zarówno generalnie, jak i w odniesieniu do poszczególnych etapów/projektów): a) główne cele (moduły) kształtowania modelu relacji z interesariuszami, b) sposób/sposoby kształtowania i realizacji modelu oraz jego poszczególnych modułów, c) możliwości kształtowania mechanizmu ewaluacji skuteczności modelu i jego modułów.

Sposoby realizacji modułów powiązane z wiodącymi problemami: a) w jaki sposób dobrać/dobierać skład interesariuszy – problem: np. interesariusze słabi w centrum (ew. w

regionach) bywają silni w regionach (ew. lokalnie/sektorowo) i odwrotnie; b) co z zawodami korporatyzowanymi (27 zawodów); c) w jaki sposób przekazywać wiedzę i ustalenia dalej, tzn.: 'niżej', 'wyżej' oraz 'w sieciach'; d) jak ma wyglądać ocena wiarygodności propozycji zgłaszanych do KRK (problem autorytetu, labilność sieci organizacyjnych i politycznych); e) jak doprowadzić do zarządzania publicznego metodami czynnikowymi w sferze KRK; f) czy jeden z głównych 'produktów' działania przyszłego systemu, tj. kwalifikacja, powinna być odtowarowiona/zdekomodifikowana/'za darmo', czy może jej opis powinien być utowarowiony/skomodifikowany/skomercjalizowany (a jeżeli nie, to jak go dekomercjalizować, zdekomodifikować) (zob. np. Sen, 2000).

Ad. sposoby kształtowania modelu i realizacji jego poszczególnych modułów, rekomendacja 1: zastosowanie metody scenariuszowej. Dlaczego metoda scenariuszowa? Metody scenariuszowe są w zmiennych warunkach przydatnym narzędziem planowania strategicznego. Nie służą do samego prognozowania przyszłości (temu służy analiza czynnikowa stosowana w polityce publicznej w ramach metody ewaluacji opartej na wynikach /tzw. *evidence based theory*/ oraz w metodach ekstrapolacyjnych i możliwa do wdrażania w następnym kroku, tj. po wykorzystaniu metod scenariuszowych), lecz wspomagają planowanie strategiczne w warunkach zmiennego i niestrukturalizowanego otoczenia. Stosując metody scenariuszowe nie poszukuje się dokładnego obrazu przyszłości, ale sposobów skutecznego przewidywania zjawisk w wyodrębnionych kategoriach/modułach zjawisk oraz szacowania ich wpływu na podmiot planujący oraz sposobów unikania najniebezpieczniejszych 'raf'.

Rekomendacja 2: Multilevel Governance – wielopasmowość decydowania publicznego (metody: zarządzanie przez sieci, problem niepełności zawieranych kontraktów i metody jej łagodzenia, m.in.: elastyczna formalizacja, wzmacnianie samokontroli, podejście procesualne, orientacja na wymianę zasobów)

Rekomendacja 3: regularnie prowadzone warsztaty – w trakcie których diagnozowane byłyby możliwe sposoby włączania interesariuszy, mniejsze grupy, moderacja w obrębie zagadnień tematycznych z moderatorami dobieranymi w sposób celowany, np. w obszarze innowacji, umiędzynarodowienia aktywności polskich małych i średnich przedsiębiorstw, ekonomii społecznej, nowego zarządzania publicznego itp. (problem techniczny: czy grupy moderowane mają być jednorodne, np., tylko związki zawodowe /zaleta: pogłębienie argumentów/, czy też powinny być mieszane /zaleta: 'lakmus', tzn. ujawnienie różnorodności argumentów, ujawnienie ew. polaryzacji opinii/)

Uwagi:

Aby nie powtarzać błędów, należy brać pod uwagę uogólnienia, odnoszące się zarówno do zagranicznych, ale i polskiego wariantu reprezentacji interesów, współdecydowania, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego i dopasowywać płynące z tych wniosków paradygmaty/dyrektywy do konkretnych stylów działania. Uogólnienia te można już wysnuwać zarówno z dostępnych badań zagranicznych i krajowych, jak i z doświadczeń praktycznych,

związanych z ukształtowanymi pragmatykami funkcjonowania istniejących w kraju, stosunkowo licznych, a zarazem nieskoordynowanych i nierzadko mało efektywnych rozwiązań.

Uwaga 1: należy liczyć się z obawą interesariuszy przed 'kooptacją i neutralizacją'. Uogólnienia pozwalają m.in. dostrzec to, że inkluzja/włączanie interesariuszy do wspólnych działań publicznych może być postrzegana, przez nich samych, jako decyzja ryzykowna. Ryzykowna, ponieważ, gdy jest podejmowana świadomie, w swej istocie wiąże się ściśle z potrzebą dokonania zmian/korekt w strategii organizacji, w wiązce jej żywotnych celów, a co za tym idzie, w jej codziennych działaniach operacyjnych. Zatem, decyzja taka, jeśli już zapadnie dyktowana jest zwykle (powinna być) kalkulacją, z której wynika wniosek, że wspomniane cele organizacyjne będą lepiej zabezpieczone, jeśli organizacja włączy się w działanie, a więc z działającego 'na odległość', wyłącznie w sposób transakcyjny, outsidera, stanie się aktywnym insiderem, tzn. interesariuszem, a zarazem partnerem w dialogu.

Uwaga 2: niezbędne jest dokładniejsze (rekomenduje się wykorzystanie metody scenariuszowej) określenie warunków brzegowych, w których taka inkluzja/włączanie interesariuszy do działań byłaby możliwa. Warunek ramowy jest jednak stosunkowo jasny: ważne jest, aby cele organizacyjne pokrywały się z imperatywami realizowanymi przez państwo – sprzyja temu jasno określony i mało labilny kształt agendy centrum decyzyjnego. Zatem szkodliwa jest zmienność agendy politycznej, zarówno 'per capita', tzn., w wymiarze międzysektorowym (problem braku koordynacji centrum), jak i w ramach polityk sektorowych (problem braku mechanizmów *multilevel governance*). Komentarz: warto zauważyć, że włączanie interesariuszy jest tym łatwiejsze, im bardziej sparametryzowane i połączone z podejściem transakcyjnym, co u widacznia się nieco może wyraźniej w sektorowej polityce ochrony środowiska. Ewentualne analizy mogłyby iść w tym właśnie kierunku, tzn. stanowić pogłębione studia przypadków, niekoniecznie spisywane przez ekspertów (ograniczony czas), źródłem mogłyby być również transkrypcje wywiadów scenariuszowych z funkcjonariuszami i interesariuszami sektora poddawanego analizie (do 20 osób).

Uwaga 3: spełnienie 1-go warunku włączania interesariuszy (zob. Uwaga1) uzależnione jest od: a) struktury reprezentacji interesów grupowych, b) tego, czy reprezentacja interesów ma charakter pasywny, czy aktywny. Z uwagi na niejednorodną i rozczłonkowaną strukturę reprezentacji interesów w Polsce oraz przewagę stylu pasywnego (poszukiwanie renty systemowej) niezbędnym wydaje się kombinacja czynników instytucjonalnych, w ramach prac na rzecz KRK, poprzez wprowadzenie (ograniczonej) transakcyjności celem bardziej 'punktowego' pozyskiwania interesariuszy 'drugoplanowych'.

Uwaga 4: odnośnie samego stylu prowadzenia dialogu, jakości deliberacji, warto mieć na uwadze mentalne pozostałości zjawisk charakterystycznych dla tzw. *ethic society* będącego w Polsce formą oporu wobec opresyjności dawnego systemu – zjawiska te blokują dziś rozwój *political society*. Różnica w istocie jest taka, że *etic society* reprezentuje 'prawdę', natomiast *political society* reprezentuje 'interesy'. W efekcie: uczestnicy dialogu często skupiają się na tym jak ich zdaniem 'ma być' i stąd dyskusje są mało pragmatyczne. Aby zaczęły się stawać

bardziej pragmatyczne należy 'wydobywać interesy' stosując narzędzia transakcyjne (np. konkursowe, grantowe). Według tej logiki skład Rady mógłby być kształtowany z zachowaniem zmodyfikowanych zasad reprezentatywności (tu jest potrzebna osobna dyskusja), zaś skład zespołów problemowych, roboczych i zadaniowych kształtowany byłby z użyciem kombinacji narzędzi instytucjonalnych (np. parytetu funkcjonalnego/profesjonalnego) i transakcyjnych (np. konkursu/grantu). Praca tych zespołów mogłaby być planowana jak w przypadkach realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych.

Kolejnym krokiem będzie podjęcie dyskusji nt. zrębów scenariuszy w obrębie wyłaniającego się modelu, który byłby podstawą planowania dalszych działań, miejsca węzłowe scenariuszy byłyby zarazem 'kamieniami milowymi' realizacji zadania polegającego na włączaniu interesariuszy w działania związane z KRK. Pożądane będzie także określenie narzędzi realizacji oraz metod ewaluacji.

Postępowanie takie jest podyktowane prostym faktem niewystępowania w Europie Zachodniej wzorców włączania interesariuszy do gremiów dialogowych, konsultacyjnych, czy decyzyjnych, których w Polsce byśmy nie znali, nie wszystkie jednak dotąd stosowano w odniesieniu do nowych partnerów społecznych i obywatelskich. O ile bowiem znana jest nam zasada udziału na zasadzie parytetu wpływu, przybierająca postać formalnie określonej reprezentatywności, o tyle kontraktowe, tj. projektowe włączanie mniejszych podmiotów do tego rodzaju pracy nie było stosowane w szerszym wymiarze. Przedstawione przykłady, zaczerpnięte z krajów europejskich, ilustrują także ewidentnie znaczenie kontekstu historyczno-kulturowego, który kształtuje unikalny szlak ścieżki rozwojowej w każdym przypadku. W kształtowaniu własnego ważna jest konsekwencja. Dlatego też proponuje się permanentną dyskusję, z użyciem wskazanych metod, w wyniku której możliwa byłaby korekta rodzimej ścieżki rozwojowej w interesującym nas zakresie.

Próba uchwycenia trendów: dialog społeczny w Polsce na tle tendencji rozwojowych w obszarze Unii Europejskiej

Relacje łączące politykę publiczną ze stosunkami przemysłowymi nie wszystkim muszą wydawać się dość jasne. Stąd może wynikać uwidaczniająca się niekiedy skłonność do traktowania stosunków przemysłowych jako dość egzotycznej rubieży ekonomii, socjologii oraz – zdecydowanie rzadziej – politologii, którą w ministerialnej statystyce naukowej, niejako z konieczności, przyporządkowano, jako subdyscyplinę, polityce społecznej. Tymczasem namysł nad istotą interesującego nas konglomeratu zjawisk i procesów, niechybnie poprowadzi do wniosku, że stosunki i przemysłowe, i dialog społeczny stanowią integralną część zarówno teorii, jak i praktyki polityki społecznej. Niniejszy tekst nie będzie jednak podobnym rozważaniom służył. Rozpocznie go wprowadzie krótkie nawiązanie do kluczowych zagadnień polityki społecznej. Zostanie ono jednak pod- porządkowane jedynie przypomnieniu roli, jaką stosunki przemysłowe odgrywają w ewolucji polityki społecznej. Jest ona niekiedy wręcz kluczowa, co uwidacznia się dosyć wyraźnie w toku przeobrażeń klasycznego welfare state w 'ponowoczesny' workfare regime, którego istotnym składnikiem ma być szeroka partycypacja obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych na wszystkich poziomach funkcjonowania systemu politycznego. Zmiany w tak szerokiej perspektywie stanowić będą jednak jedynie dalsze tło dla rozważań odnoszących się do ewolucji dialogu społecznego.

Ogólne uwarunkowania ewolucji dialogu społecznego

W szeroko znanej interpretacji, autorstwa Thomasa H. Marshalla, którą po raz pierwszy opublikowano w 1950 roku, jednym ze znaków rozpoznawczych nowożytnej historii jest proces rozszerzania się uprawnień obywateli – począwszy od klasycznych praw obywatelskich (m.in. życia, wolności, własności), poprzez prawa polityczne (wyborcze, wolności słowa, zrzeszania się), aż do praw socjalnych (oświaty, opieki zdrowotnej, pracy). Jednocześnie Marshall zwraca uwagę na paradoks, którego istotą jest kontrast pomiędzy obywatelską równością, a ekonomicznymi nierównościami. Jego istnienie kładzie się cieniem na prawach obywatelskich i stanowi nie lada wyzwanie dla praktycznej realizacji praw politycznych i socjalnych. Thomas Marshall, jak wiemy, proponuje remedium na ten stan rzeczy. Czyniąc to nawiązuje do poglądów Alfreda Marshalla, który w XIX stuleciu wypatrywał rychłego pojawienia się „gentelmana klasy robotniczej” ceniącego sobie m.in. uroki prywatności i czasu wolnego, a zarazem dbającego o dobro publiczne i czynnie angażującego się w życie obywatelskie. Jak uczą dzieje najnowsze, wykształcenie się podobnego 'rodzaju' obywatela nie

okazało się jednak procesem ani szybkim, ani jednoznacznym, a jego pojawienie się poprzedziły silne wstrząsy. Pozostaje stwierdzić, że ostatecznie „gentelman klasy robotniczej” zaistniał na arenach demokratycznych systemów politycznych po II wojnie światowej. W sposób najbardziej spektakularny wkroczył on na scenę stosunków przemysłowych, ale również stał się ważnym fragmentem – traktowanego w sposób coraz bardziej marketingowy – elektoratu. „Gentelman klasy robotniczej”, jako wyborca zaczął być bombardowany ofertami rozmaitych korzyści zapowiadanych przez polityków partyjnych. W efekcie coraz mniej w nim pozostawało z gentelmana- obywatela a coraz bardziej stawał się masowym konsumentem produktów politycznych.

Przyjąwszy interpretację proponowaną przez Jürgena Habermasa powiedzielibyśmy, że postępująca specjalizacja działających jak ‘maszyny wyborcze’ partii politycznych sprawiła, iż zaczęły one przechodzić ze sfery publicznej, będącej obszarem społecznego dyskursu, do sfery politycznej, stanowiącej współcześnie domenę zwykle niejawnych ‘machinacji’ władzy. Zaistniały w ten sposób stan rzeczy może się jawić, jako za-przeczenie obywatelskiego zapośredniczania interesów. – ‘Wszystkożerne’, coraz bardziej abstrahujące od klasowości i ideologii partie polityczne (catch-all parties) zaczęły, za pośrednictwem mediów, ale również instytucji korporatystycznych, ‘kontraktować’ poparcie u wyborców, oferując im wzrost konsumpcji. Zaczął się pojawiać typ biernego konsumenta, który masowo konsumuje żywność, produkty przemysłowe, rozrywkę, a także socjalne oferty nowego typu aparatu publicznego – welfare state. Konsument, w którego zmieniał się obywatel miał, według Habermasa, pozostawać pod kontrolą tych graczy partyjnych, którzy okazali się naj-skuteczniejsi w zabiegach o masowe poparcie elektoratu, a także naj-sprawniejszych emisariuszy grup interesu. Nie sposób w tym miejscu nie spytać o to, czy istnieje jakieś wyjście z tej dość ponurej sytuacji? Rzecz jasna, łatwej odpowiedzi udzielić nie sposób i takiej też nie stara się formułować sam Habermas . Nietrudno natomiast zrozumieć ogólny kierunek, w którym powinny podążać ewentualne alternatywne praktyki polityczne. Najogólniej mówiąc powinien on zmierzać do zwiększania udziału obywateli w stanowieniu decyzji publicznych przy jednoczesnym ograniczaniu lub intensywniejszym monitorowaniu wszelkich form decydowania – nazwijmy je tak umownie – dyskrecyjnego, tj. zamkniętego, w znacznym obciążonego dowolnością, a przy tym słabo widocznego. Ujmując rzecz inaczej: chodziłoby przede wszystkim o rozhermetyzowanie (zwykle trójstronnej) formuły decydowania korporatystycznego, gdyż to właśnie ona stanowi jedno z najskuteczniejszych narzędzi wywierania wpływu przez liderów funkcjonalnych grup interesu . Kolejne kroki po-winny zaś zmierzać do upowszechniania dialogu obywatelskiego, który przede wszystkim tym różni się od dialogu społecznego, że angażuje nie tylko przedstawicieli pracodawców i pracowników, ale również i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Dotychczasowe doświadczenia zdają się zarazem prowadzić do wniosku, że separacja obu form dialogu może przynosić nieoczekiwane negatywne efekty uboczne, zaś rozwiązaniem optymalnym byłoby przeplatanie obu rozwiązań, w zależności od uwarunkowań sytuacyjnych. W tym sensie można mówić o potrzebie budowy nowego dialogu społecznego, którego rdzeń stanowiłoby szeroko rozumiane partnerstwo – zarówno społeczne (tj. lokujące się bliżej tradycji korporatystycznej), jak i obywatelskie (tzn. bliższe pojęciu deliberacji oraz rządzenia wielopasmowego) .

Rodzaje relacji pomiędzy partnerami społecznymi i obywatelskimi a władzą publiczną w obszarze Unii Europejskiej

Przykłady skonsolidowanych demokracji europejskich pokazują, że w dialogowej praktyce niezmiennie najczęściej do powiedzenia mają centralne ośrodki wykonawcze, przede wszystkim zaś rząd centralny i jego instytucjonalne agendy. Jest zarazem oczywiste, że w stosunkach przemysłowych, podobnie jak ma to miejsce w obrębie poszczególnych polityk sektorowych, ośrodki władzy publicznej mogą w różnym zakresie ingerować w relacje pomiędzy głównymi aktorami. Mając to na uwadze, można wyodrębnić dwa najczęściej występujące, w okresie powojennym, wzorce interakcji: pluralistyczny oraz (neo)korporatystyczny, a także dwa kolejne, rzadziej już występujące warianty: etatystyczny i neoliberalny. Współcześnie zaś zarysowują się kolejne dwie praktyki zmodyfikowane: 'odchudzony' korporatyzm (lean corporatism) oraz polityka paktów społecznych.

Jest to oczywiście schemat, którego elementy w uproszczeniu odzwierciedlają zróżnicowanie skonsolidowanych form stosunków przemysłowych. Nie będziemy ich jednak kolejno omawiać, gdyż odpowiednie charakterystyki pojawiły się już w wielu wcześniejszych publikacjach, jak i w niniejszym opracowaniu. Poprzestaniemy na stwierdzeniu, że w powojennej historii Europy, na wschodzie kontynentu rozwijały się autorytarne formy etatyzmu i korporatyzmu, na zachodzie zaś rozmaite odmiany (neo)korporatyzmu, 'miękkiego' etatyzmu i – czasami – pluralizmu. Najrzadziej występował natomiast neoliberalizm.

Kilka słów warto natomiast poświęcić temu, co w tych relacjach stosunkowo najnowsze. Taką mianowicie jawi się dziś zarówno teoria, jak i praktyka rządzenia wielopasmowego (governance), stanowiąca jeden z najważniejszych elementów polityki paktów społecznych oraz 'odchudzonej' wersji korporatyzmu (lean corporatism). Nie sposób zarazem w kilku słowach dokonać bardziej szczegółowej charakterystyki wciąż wielowątkowego pojęcia governance. Podjęcie podobnej próby mogłoby ewentualnie być uzasadnione, gdyby nie istniały bardziej szczegółowe opracowania w języku polskim. Jednak niedawno rządzeniu wielopasmowemu poświęcono obszerny fragment odrębnej monografii. Dlatego w niniejszym tekście wskazane zostaną jedynie wiodące różnice pomiędzy najbardziej rozpowszechnioną, klasyczną formą korporatyzmu a rządzeniem wielopasmowym, które – przypomnijmy – składa się na praktykę polityki paktów społecznych oraz 'odchudzonej' wersji korporatyzmu (lean corporatism) (tabela 6).

Tabela 6. Różnice między klasyczną (hierarchiczną) formą (neo)korporatyizmu a rządzeniem wielopasmowym

Cecha	(Neo)korporatyzm	Rządzenie wielopasmowe (polityka społecznych, korporatizm) paktów <i>lean</i>
Dominujący paradygmat ekonomiczny	Keynesizm	formuła neoklasyczna zmodyfikowana ustaleniami Josefa Schumpetera ¹¹
Polityka pieniężna	państwowa, względnie autonomiczna	poddana reżimowi wspólnej (UE) polityki pieniężnej
Polityka płac	koordynacja i koncentracja na poziomie centralnym lub sektorowym	koordynacja dostosowana do bieżących uwarunkowań
Zaangażowanie aktorów niepublicznych w procesy koordynacji	'ekskluzywne kluby' konsultacyjno-decyzyjne złożone z przedstawicieli władzy oraz reprezentatywnych partnerów społecznych	zróżnicowane – aż do osiągnięcia poziomu 'masy krytycznej' umożliwiającego sprawny przepływ zasobów w obrębie sieci
Dominujący poziom przetargu interesów	centralny	decentralizacja z przewagą przetargów sektorowych
Możliwości koordynacyjne	znaczne	utrudnione

Źródło: oprac. własne.

Podsumowując, rządzenie wielopasmowe to nowa, wciąż jeszcze opracowywana teoretycznie i do końca nieuformowana praktyka, która jednak szybko toruje sobie drogę we współczesnych demokracjach. Polega ona nie tylko na decentralizacji i dekoncentracji, które to metody mają wiele wspólnego z tradycyjną koordynacją zewnętrzną, sprawowaną po-przez narzędzia, jakie prawo stanowione daje ośrodkom władzy państwowej. Rządzenie wielopasmowe to także działania koordynujące, o charakterze wewnętrznym. Upraszczając można je porównać do 'wytrenowania' swoistych instytucjonalnych 'odruchów warunkowych', które w pewnym sensie 'wszczepia' się autonomicznym podmiotom po to, aby łatwiej kooperowały z pozostałymi partnerami, przede wszystkim zaś z publicznymi ośrodkami decyzyjnymi. 'Odruchy' te mają się zwykle pojawiać jako

¹¹ Zob. np. Schumpeter J.A., 1995, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, PWN, Warszawa.

reakcje na regulacje określane mianem miękkich (soft law) lub elastycznych (flexible formalization), które konstruuje się bez użycia klasycznych sankcji. W ich miejsce używa się akceptowanych norm kulturowych, korespondujących z nimi dyspozycji i zaleceń do działania, a także przykładów dobrych praktyk, czy rekomendowanych i ogólnie uznawanych wskaźników. Najlepszym przykładem szerokiego wykorzystania regulacji miękkich jest irlandzka polityka paktów społecznych. Świadectw wdrażania udanych wersji 'odchudzonego' korporatyzmu (lean corporatism) dostarczają zaś przede wszystkim współczesne rozwiązania austriackie, duńskie, holenderskie oraz szwedzkie, a w pewnym zakresie również i słoweńskie.

W ciągu najbliższych lat rządzenie wielopasmowe z pewnością będzie się rozwijać w obszarze Unii Europejskiej. Pewnym jest też, że nie we wszystkich państwach członkowskich rozpowszechniać się ono będzie z równą prędkością. Najprawdopodobniej praktyka ta mogłaby przynieść wiele korzyści m.in. w Polsce. Wiele zarazem wskazuje na to, że jej implementacja nie będzie tu łatwa, m.in. z uwagi na fakt, że jej wykorzystanie wymaga wysokiego poziomu zaufania od kooperujących stron, systemowej spójności oraz przejrzystości działań.

Wstępna diagnoza dotychczasowego stanu dialogu społecznego w Polsce

W Polsce dominuje tradycyjny, trójstronny i scentralizowany wzorzec dialogu. Nie był on zarazem ani w sposób planowy i spójny wdrażany, ani też nie jest konsekwentnie prowadzony. Generalne przyczyny tego stanu rzeczy są dwie. Pierwszą jest – niestety – kulturowe niedopasowanie nowoczesnego dialogu społecznego do warunków polskich. Drugą – utrzymujące się upolitycznienie dialogu społecznego, zwłaszcza w jego niefasadowych, a zarazem najbardziej skutecznych formach, tzn. przede wszystkim tam, gdzie pojawiają się 'decyzyjni' ministerialni przedstawiciele rządu.

Porażająca jest przy tym liczba istniejących instytucji dialogowych. Latem 2008 roku można było naliczyć 58 samych tylko centralnych ciał trójstronnych (zob. także pkt 6.2.):

- 14 w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (nie licząc TK), 10 spośród nich to Trójstronne Zespoły Branżowe (TZB), cztery kolejne TZB ulokowane były poza MPiPS,
- 17 w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego – przede wszystkim Komitety Monitorujące i Sterujące (nie licząc podkomitetów) powoływane w kontekście wykorzystywania funduszy UE,
- 9 w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – jw.,

- 5 w Ministerstwie Infrastruktury (4 z nich budową i działaniem de facto tożsame z TZB ulokowanymi w Ministerstwie Pracy, lecz nie dublują się),
- 4 w Ministerstwie Zdrowia (w tym 1 budową i działaniem tożsame z TZB),
- 1 w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
- 2 w Ministerstwie Edukacji Narodowej – aktywność obydwu związana jest z wykorzystywaniem funduszy UE,
- 1 w Ministerstwie Obrony Narodowej,
- 1 w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego,
- 1 w Urzędzie Zamówień Publicznych,
- 1 w Wyższym Urzędzie Górniczym,
- 1 w Głównym Urzędzie Statystycznym,
- 1 w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Oprócz wymienionych powyżej ciał trójstronnych, na szczeblu centralnym funkcjonuje około 80 instytucji dialogu wielostronnego, obywatelskiego i korporacyjnego w obszarach: rolnictwa, kultury i edukacji, sportu, spraw zagranicznych, środowiska, finansów, spraw wewnętrznych i administracji, sprawiedliwości, policji, archiwów państwowych, kombatanów i represjonowanych, statystyki państwowej, ochrony konkurencji i konsumentów, atomistyki

Poza tym, na poziomie mezo działa 16 Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego (WKDS) oraz taka sama liczba Wojewódzkich Rad Zatrudnienia (WRZ). W zamyśle ustawodawcy instytucjonalnym 'przedłużeniem' tych ostatnich miały być powiatowe rady zatrudnienia (PRZ), których potencjalnie jest tyle ile powiatów, czyli łącznie 379 (PRZ). Faktycznie ich liczba jest mniejsza, a duża ich część to były fasadowe, których nijak nie można uznać za instytucjonalne przedłużenie WRZ, a tym bardziej Naczelnej Rady Zatrudnienia (NRZ). Słabość i niespójność rozwiązań, a zarazem mizerne rezultaty implementacji wyzierające z rodzimej formuły „instytucji rynku pracy”, do których należą NRZ, WRZ oraz PRZ są zresztą charakterystyczne dla całego 'systemu' dialogu społecznego w Polsce. A to dlatego, że regulacje normujące różne formy instytucjonalne dialogu władz publicznych z reprezentacjami społecznymi oraz debaty w sprawach publicznych nie były w Polsce tworzone według przemyślanego planu. Stanowią one wypadkową: aktywności różnych środowisk (branżowych, regionalnych, organizacyjnych etc.), odmiennych koncepcji politycznych, rozmaitych wzorców zagranicznych (m.in. tzw. projektów twinningowych), zaleceń płynących z UE (w ramach wspomnianego wcześniej wspólnotowego soft law), a także presji interesów grupowych.

Pożądanym jest namysł nad celami, do których powinien prowadzić dialog społeczny w Polsce. W punkcie 6 opracowania zawarto rozwinięcie wątków, które mogą być w tym przydatne, w zestawieniu z uwagami, które zawiera punkt 3. Przede wszystkim nadal zasadnym pozostaje zawarcie nowoczesnego paktu społecznego, w którym powinny m.in. zostać określone priorytety dalszej ewolucji dialogu w naszym kraju. Zaznacza się zarazem pilna potrzeba konsolidacji oraz instytucjonalnego 'skomunikowania' istniejących już platform dialogu społecznego w Polsce, a także ich 'przegląd' oraz redukcja i likwidacja ciał dublujących się fasadowych oraz nieefektywnych. Wzmacniany powinien być zarazem dialog dwustronny, autonomiczny – prowadzony przez partnerów społecznych bez udziału władz publicznych. Dialogu tego jednak w zasadzie w Polsce nie ma. Dlatego należałoby podjąć działania, z zaangażowaniem administracji rządowej, które zmierzałyby do uczynienia go bardziej prawdopodobnym. Niepokoi wreszcie utrzymujący się, a nawet ulegający pogłębieniu niedorozwój zbiorowych stosunków pracy. Niestety nie widać perspektyw na przezwycięzenie tego trendu w najbliższej przyszłości. Pewne nadzieje może jednak budzić pojawiająca się możliwość redefinicji mechanizmów polskiego dialogu społecznego poprzez uwzględnienie, w toku prac nad KRK, metod pozyskiwania nowych interesariuszy. Przy okazji warto spojrzeć jeszcze, w sposób bardziej generalny, na systemowe ujęcie stosunków przemysłowych. Zabieg ten pozwala, jak można założyć, na uwypuklenie znaczenia szeroko rozumianej innowacyjności na polu dialogu społecznego.

System stosunków przemysłowych współcześnie – przyczynek do aktualizacji klasycznego modelu

W klasycznym, systemowym ujęciu stosunków przemysłowych wyodrębnia się instytucje, aktorów oraz relacje, w jakie ze sobą wchodzić oni w trzech kontekstach: technologicznym, rynkowym oraz władczym. Niniejszy tekst ma charakter eseistyczny i stanowi próbę wstępnej odpowiedzi na pytanie o aktualność tej tradycyjnej konceptualizacji systemu stosunków przemysłowych, którą dosyć już dawno, bo pod koniec lat 50-tych XX wieku sformułował John T. Dunlop (zob. Dunlop, 1958).

Tradycja systemowa jest już od dawna i bogata i dobrze ugruntowana, czego rozlicznych przykładów dostarczają liczne sektorowe moduły tej szkoły i jej metody, wśród których znajdziemy m.in. systemowy model stosunków przemysłowych. Jest to model z jednej strony nienowoczesny, bo z końca lat 50-tych dwudziestego wieku, z drugiej zaś – zważywszy na odległy już czas, w którym powstał – jest to model skonstruowany w sposób umiejętny, a zarazem na tyle przenikliwy, aby możliwe było w nim pomieszczenie przyszłych wyzwań. W sposób trafny ujęto w nim trójdzielny schemat systemowego, tj. wewnętrznego otoczenia systemu stosunków przemysłowych, kreowanego przez trzy elementy: (1) instytucje, (2) aktorów oraz (3) relacje zachodzące pomiędzy nimi w trzech kontekstach: (a) technologicznym, (b) rynkowym i (c) władczym (związany z szeroko pojętymi stosunkami władzy, również w przedsiębiorstwach). Trzeba zarazem pamiętać, że wzorce tychże trzech kontekstów, czy też wariantów relacji, w jakie w ramach systemu stosunków przemysłowych wchodzić aktorzy i instytucje, generowane są na zewnątrz, tzn. w otoczeniu zewnętrznym systemu (w jego nadsystemie, jakim jest w przypadku stosunków przemysłowych system polityczny) i to faktycznie one stanowią a zarazem egzekwują systemową funkcję kontrolną. Co zresztą zupełnie nie zaskakuje, gdy tylko przywołamy inne całości systemowe – w każdej z nich funkcja kontrolna należy do jakiegoś medium regulacyjnego sprowadzającego się ostatecznie, tzn. w samej istocie swego oddziaływania, czy to do normy towarzyskiej, czy do dyrektywy formalnej, czy też ekwiwalentu materialnego, czy wreszcie zwyczajowej uprzejmości. Uogólniając można zatem powiedzieć, że dla rynków najbardziej charakterystycznym (choć oczywiście nie jedynym) medium niezmiennie, od tysięcy lat pozostaje pieniądź. Dla kontekstu władczego najbardziej czytelne a zarazem skondensowane informację niesie usytuowanie danego podmiotu w strukturach władzy, chodzi tu zatem o hierarchię, jako medium charakterystyczne dla władzy oraz dla biurokracji, bo przecież nią właśnie władza się posługuje na poziomie wykonawczym, a czyni to zarazem w przestrzeni publicznej, tzn. w kontakcie z bieżącym 'życiem' w jego konkretnych wątkach, jak choćby: kształcenie i edukacja, urbanistyka i budownictwo, resocjalizacja i penitencjaryzm. Wątkom tym odpowiadają poszczególne polityki sektorowe i sekcjonalne składające się ostatecznie na politykę publiczną państwa czy innego na tyle

autonomicznego bytu politycznego, aby można było mówić o posiadaniu przezeń możliwości i środków dla prowadzenia zarządzania publicznego.

Cel i hipoteza

Zasadnicze dla tego testu pytanie jest proste: czy aby w modelu Dunlopa współcześnie już czegoś nie brakuje, a mówiąc innymi słowy: czy interesujące nas uogólnienie teoretyczne nadal zawiera w sobie najistotniejsze elementy tego fragmentu rzeczywistości, który starał się w nim zobrazować J.T. Dunlop?

Podlegającą weryfikacji odpowiedź na to kluczowe pytanie odzwierciedla wiodąca hipoteza niniejszego eseju, w myśl której model J.T. Dunlopa nadal zachowuje swoją aktualność pod warunkiem uwzględnienia w nim uwarunkowań sieciowych, które – nie tylko z powodu samej już tylko teoretycznej wygody, ale i z uwagi na trafną prostotę takiego rozwiązania – można zakotwiczyć w ramach kontekstu technologicznego. Wydaje się przy tym, że najwięcej trafnych empirycznych uzasadnień dla tej decyzji odnaleźlibyśmy w studiach przypadków podobnych do tych, które dostarczają analizy takich fenomenów społeczno-technologicznych jak Dolina Krzemowa. Na takich właśnie przykładach najwyraźniej widać, że nowinki technologiczne, owszem, same tworzą sieci, ale i pojawiają się rozprzestrzeniają się najszybciej w obrębie sieci już istniejących, sieci utkanych z żywych i ewoluujących relacji inter-środowiskowych oraz intra-środowiskowych. Będziemy tu zatem mieli do czynienia zarówno z sieciami interakcji i wymiany w ramach określonej kategorii specjalistów, jak i sieciami powstającymi pomiędzy środowiskami organizującymi się wokół innych, aniżeli profesjonalne, zasad, np. towarzyskich, partyjnych, rodzinnych etc. Za wprowadzeniem proponowanego uzupełnienia w tym właśnie miejscu modelu J.T. Dunlopa, tj. w jego wymiarze związanym z kontekstem technologicznym, przemawia także i sama zastana konstrukcja tej części konstrukcji modelowej. Co więcej, kontekst technologiczny zawiera w sobie istotne uwarunkowania strukturalne, kształtujące określony typ stosunków pracy oraz szerszych relacji powstających na ich tle, co z kolei w sposób walny przyczynia się do kreacji form mentalnych i świadomościowych na poziomie indywidualnym i jednostkowym oraz wpływa na kształtowanie się i ewolucję determinant aksjo-normatywnych, 'programujących' te relacje w określony sposób: feudalno-stanowy, przemysłowo-klasowy, czy sieciowo-ponowoczesny. Z podanych powodów postuluje się zatem, aby kontekst technologiczny w modelu systemu stosunków przemysłowych J.T. Dunlopa rozpatrywać z uwzględnieniem wpisanych weń uwarunkowań sieciowych. Są już one na tyle silne, że zasadnym jest mówienie już o kontekście technologiczno-sieciowym, stylizującym działania władcze w sposób dostosowany do zróżnicowanych specyfik rynków, na których operują jego interesariusze.

Argumentacja

Za prezentowanym spojrzeniem, lokującym 'sieciowość' w planie kontekstu technologicznego w modelu J.T. Dunlopa, przemawia także obserwowana dynamika procesu deunionizacji stosunków przemysłowych. Wraz z deunionizacją słabnie instytucjonalny wymiar kontekstu politycznego, który w klasycznych stosunkach przemysłowych kojarzony jest z trójstronnością, a w jego miejsce pojawia się 'zakotwiczona technologicznie' sieciowość relacji ogniskujących się bardziej w ramach polityk sektorowych i sekcjonalnych. Zmiany mają nawet charakter głębszy i nie dotyczą samego tylko dialogu społecznego (trójstronności), bo ten jak wiadomo, może występować i powszechnie występuje w Europie kontynentalnej, ale też występować nie musi, czego dowodzi stan amerykańskich oraz brytyjskich stosunków przemysłowych. Zmiana idzie więc głębiej nie dlatego, że zamiera dialog społeczny, bo i bez niego rozwijać się mogą stosunki przemysłowe w swej klasycznej, bardziej spluralizowanej formie, ale dlatego, że stosunki przemysłowe tracą na naszych oczach jeden ze swych dotychczas fundamentalnych elementów instytucjonalnych w postaci wzmożonej aktywności reprezentacji pracowniczych w zbiorowych stosunkach pracy, co było powszechnie kojarzone nie tylko ze schedą po samym trade unionizmie, ale i uważano tzw. zdobycze świata pracy, do których zalicza się m.in. reprezentacja pracownicza w zbiorowych stosunkach pracy, za jeden z trwałych efektów rewolucji przemysłowej. Tymczasem dziś tą pewnością podważa cały szereg czynników, łącznie z głęboką deunionizacją gospodarek wschodzących, jak choćby gospodarka indyjska, gdzie nie tylko do związków zawodowych należy śladowa część zatrudnionych, ale i większą część ekonomii stanowi gospodarka nieformalna, kojarzona z tzw. szarą strefą w ekonomii (zob. Sroka, 2011).

W wyniku erozji roli reprezentacji pracowniczych w zbiorowych stosunkach pracy oraz w zinstytucjonalizowanym i – tradycyjnie zwykle trójstronnym – dialogu społecznym stosunki przemysłowe stają się tym samym coraz bardziej labilne oraz sieciowe właśnie (zob. Sroka, 2004). W ten sposób osłabieniu ulega ich wymiar instytucjonalno-polityczny, który przez swe postępujące usieciowienie – mocniej aniżeli w przeszłości sprzęgnięte z kontekstem technologicznym – zaczyna, właśnie wraz z kontekstem technologicznym, tworzyć bardziej zwarty kompleks polityczno-technologiczny – zwarty, choć zarazem labilny za sprawą swej dużej dynamiki, a także faktu dokonywania przez jego interesariuszy operacji na wielu rynkach, a niekiedy (wcale przecież nie rzadko) wręcz w skali globalnej. Nadal jednak to bardziej systematyczna analiza systemowa, nie zaś, w dużej mierze wciąż jednak nadmiernie metaforyczna i wciąż niezbyt trafnie sparametryzowana formuła sieciowa, sprawdza się w analizie areny stosunków przemysłowych.

Z kolei w obrębie samego rdzenia kontekstu technologicznego, wyznaczającego, jak się tu argumentuje, rytm dla pulsu współczesnych stosunków przemysłowych, poważnym zmianom ulegają zarówno uwarunkowania związane z kwalifikacjami i operacjami wykonywanymi na określonych

stanowiskach pracy – co najbardziej oczywiste, ale także i inne uwarunkowania, które nie zawsze są brane pod uwagę z równą sumiennością (zob. Domański i in., 2007; Sienkiewicz i in., 2013). Nie mniej ważne, a wciąż rzadziej brane pod uwagę są czynniki związane z samym miejscem pracy, jak: (1) jego charakterystyka organizacyjno-operacyjna zawierająca w sobie określoną liczbę skoordynowanych działań przy zaangażowaniu odpowiednich środków materialnych i niematerialnych; (2) stabilność i możliwości odtwarzania miejsca pracy, co wiąże się m.in. z odnawialnością popytu na produkt oraz z odnawialnością dostępnych zasobów; (3) wpływ zatrudnienia w określonym miejscu pracy i na konkretnych warunkach na styl i jakość życia oraz możliwości zaspokajania potrzeb, na co z kolei, oprócz kwestii najbardziej oczywistych, składających się na: warunki płacy i ubezpieczenia, wymiar czasu pracy, czy parametry lokalizacji miejsca pracy, istotny wpływ mają współcześnie również takie czynniki jak: tzw. elastyczne ubezpieczenie (*flexicurity*), zatrudnienie na czas określony, rozproszenie strukturalnej kontroli nad zatrudnionym przy jednoczesnym jej funkcjonalnym zacieśnianiu, czy wreszcie zaburzenie znaczenia czynnika merytokratycznego objawiające się w asymetriach relacji poziomu wykształcenia do charakteru wykonywanej pracy.

Nie sposób jednocześnie nie zauważyć, że wskazane powyżej zmienne systemowe o charakterze generalnym, jak np. *flexicurity*, ułożone są faktycznie na pograniczu jego składowych w postaci trzech wyodrębnianych przez J.T. Dunlopa kontekstów: technologicznego, rynkowego i władczego. Przykładowo: rozprzestrzenianie się zatrudnienia na czas określony związane jest w sposób wyraźny ze ścisłą kalkulacją nakładów i zysków, która towarzyszy rachunkowi ekonomicznemu. I niezależnie od tego czy tę, aż tak dla niektórych ścisłą kalkulację uznamy za zasadną, czy raczej za przesadną, nie sposób nie przyznać racji przedsiębiorcom, a więc jej indywidualnym i grupowym interesariuszom, którzy w dążeniach do zabezpieczenia jej realizacji sięgają po strategie typowe dla grup interesu stając się mniej lub bardziej skutecznymi graczami na arenie politycznej. W kontekście politycznym starają się oddziaływać na kształt rozwiązań przyjmowanych w sektorach i sekcjach polityki publicznej, podobnie jak to czynią inne grupy interesu. Oddziaływania te, oprócz zmian pozytywnych przynieść mogą rzecz jasna i negatywne. Nie wdając się w szczegóły, od których nadmiaru esej naukowy powinien być wolny, wydaje się, że można tu poprzestać na stwierdzeniu, iż podstawowym generalnym mankamentem takiej sytuacji może być zmienność przepisów regulujących funkcjonowanie rynku. Zmienność ta, jak wiadomo, zniechęca przedsiębiorców do inwestycji, a tym samym do tworzenia nowych miejsc pracy, co w efekcie, w sposób charakterystyczny dla systemowej cykliczności zubaża zasoby polityczne i technologiczne prowadząc z czasem do zmiany i poszukiwania nowej równowagi pomiędzy trzema systemowymi kontekstami, równowagi ustalonej na innym poziomie ułożenia stosunków przemysłowych.

Podsumowanie

Klasyczny, systemowy model stosunków przemysłowych ogłoszony przez Johna T. Dunlopa w 1958 roku zachowuje swoją aktualność. Stosując go powinno się jednak uwzględniać przesunięcie akcentów w relacjach pomiędzy składowymi. Należy przede wszystkim wziąć pod uwagę wzrost sieciowości relacji, której uwarunkowania tkwią w przeobrażeniach kontekstu politycznego stosunków przemysłowych (deunionizacja, kryzys dialogu społecznego) oraz w nadających rytm stosunkom przemysłowym determinantach technologicznych. Procesy globalizacji wymuszają zarazem operowanie na wielu rynkach, co siłą rzeczy faworyzuje technologie – jako bardziej dynamiczne, innowacyjne i bliższe życia w jego najbardziej aktualnych procesach cywilizacyjnych. Z czasem sytuacja ta doprowadzi najpewniej do zmian o charakterze mentalnym i świadomościowym, które przygotują grunt pod uogólnienia kulturowe, co z kolei, jak wypada się spodziewać, pozwoli zaktualizować stosunki przemysłowe w ich warstwie normatywno-instytucjonalnej. Zanim to jednak nastąpi postępować będzie erozja dialogu społecznego i pogłębiać się będzie proces deunionizacji.

Podsumowując tę część opracowania, poświęconą generalnym kwestiom modelowym, proponuje się nie dokonywać zmian w strukturze wewnętrznego otoczenia systemu stosunków przemysłowych w klasycznym modelu stosunków przemysłowych autorstwa J.T. Dunlopa. Pozostają tam nadal trzy elementy, tj.: (1) instytucje, (2) aktorzy, (3) relacje zachodzące pomiędzy nimi. Korekta modelu odnosi się natomiast do kontekstów tychże relacji. Zasadnym wydaje się mianowicie uwypuklenie sieciowości zakotwiczonej, jak przekonywano, w kontekście technologicznym. Sieciowości nadającej rytm działaniom politycznym, które to działania często zorientowane są na działanie na wielu, w różny sposób zorganizowanych rynkach, a związana z tym różnorodność strategii wzmacnia sieciowy aspekt funkcjonowania systemowej całości. Pamiętając o tym rozszerzeniu proponuje się określić na nowo trzy konteksty relacji pomiędzy aktorami i instytucjami stosunków przemysłowych. Najkrócej mówiąc modyfikacja polega na poszerzeniu nazwy kontekstu pierwszego, który odąd mógłby zostać określony mianem kontekstu technologiczno-sieciowego. Warto zarazem pamiętać o tym, że w nowych warunkach kontekst ten ma możliwości do rozbudowywania swoich wątków za sprawą zróżnicowanych i w pewnym sensie uniwersalnych, albo raczej uniwersalizujących się strategii realizowanych przez aktorów i interesariuszy współczesnych stosunków przemysłowych, których jest coraz więcej.

W kontekście dalszych losów systemowych przekształceń stosunków przemysłowych, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego istotnym pytaniem, prowokuje problem stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Poniżej prezentuje się autorski pogląd w tej sprawie. Zakłada się przy tym, że przedstawiona poniżej interpretacja pozwoli uniknąć przeszacowania krajowych zasobów, bardziej realistycznego spojrzenia na rzeczywistość w tym wycinku polskich

uwarunkowań i w konsekwencji dobierania właściwszych metod pozyskiwania rodzimych interesariuszy do współpracy w ramach KRK.

Konfliktowy elityzm grup interesów zamiast społeczeństwa obywatelskiego? Przyczynek do analizy systemowej

We współczesnych potocznych wyobrażeniach, masowy ruch nieposłuszeństwa obywatelskiego, jakim w istocie był na początku lat 80-tych Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (NSZZ „S”), utożsamia się często z mającym się jakoby wówczas w Polsce budzić – jeszcze w warunkach realnego socjalizmu – społeczeństwem obywatelskim. Podobne, mylne niestety, jak się coraz wyraźniej okazuje, przeświadczenie towarzyszyło zresztą nie tylko badaczom i komentatorom polskiego życia publicznego, ale i wielu „zwykłym” obywatelom – częściej rzecz jasna tym, którym w ogóle zdarzało się aktywnie angażować w działania zbiorowe, a więc nie chodzi tu o grupę zbyt liczną, gdyż aktywność obywatelska, zwłaszcza w formach – powiedzmy – mniej festynowych oraz mniej przesiąkniętych polityką partyjną, nie jest dziś mocną stroną Polski. Można wręcz stawiać tezę, iż współcześni Polacy nie tylko nie należą do narodów o szczególnie rozbudzonej obywatelskości, ale wręcz cechuje ich niski poziom aktywności standardowo kojarzonych z przejawami społeczeństwa obywatelskiego. Fakt ten potwierdzają kolejne analizy (Trutkowski, Mandes, 2005; Gliński, 2006; Kaźmierczak, Hernik, 2008). Co więcej, w Polsce szybko wzrasta zobojętnienie na dobro wspólne. Cytując Janusza Czapińskiego, jednego z redaktorów opracowania „Diagnoza społeczna 2009”¹², wypada za tymże autorem stwierdzić, iż „trudno wszakże oprzeć się konstatacji, że społeczeństwo, w którym dobro wspólne spada, a nie rośnie w cenie, to społeczeństwo zmniejszające szanse na budowę demokratycznego państwa, w którym troską obywateli jest interes wspólny, a nie interes własny” (Czapiński, 2009, s. 260). Mocniej nawet brzmią słowa zaczerpnięte z „Diagnozy Społecznej 2011”, gdzie konstatuje się wprost: „żyjemy ciągle w kulturze zawiści i nieufności. Nie wyruszyliśmy jeszcze w drogę ku społeczeństwu obywatelskiemu. Ale rozwijamy się, i to w całkiem niezłym tempie, nawet w okresie światowego kryzysu, tyle że w ostatnich latach dużo szybciej indywidualnie niż zespołowo” (Czapiński, 2011, s. 253).

Przywołane opinie można potraktować, jako składowe konstytuujące *Leitmotiv* niniejszego fragmentu tekstu, w którym obok – siłą rzeczy jedynie z grubsza naszkicowanej – problematyki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a więc szeroko rozumianych środowisk interesariuszy, znajdzie się także miejsce na opis dotychczasowych oddziaływań największych organizacji grup interesu, które jednak, z uwagi na ograniczenia objętości tekstu, sprowadzone zostaną do

¹² Opracowanie „Diagnoza społeczna” to sześć opublikowanych dotąd tomów przez Radę Monitoringu Społecznego, podsumowujących wielowymiarowe i powtarzane w cyklach dwuletnich badania społeczne, poczynszy od roku 2003.

zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego. W obu przypadkach, tzn. społeczeństwa obywatelskiego i grup interesu (dialogu społecznego), niezbędne będą uproszczenia pozwalające pomieścić kluczowe zagadnienia w obrębie treści jednego rozdziału. Z tego powodu, odnosząc się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego skupię się na danych dotyczących zrzeszania się i postaw obywatelskich Polaków, a źródłem podstawowym będzie dla mnie przywołana już „Diagnoza społeczna 2009”¹³, której dane, pospołu z opracowaniem „Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 r. Studia i Analizy Statystyczne”, szczęśliwie (choć jedynie po części) nieco wypełniają poważną lukę wciąż występującą w polskiej statystyce publicznej (Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, 2010). Z uwagi na wagę konkluzji tego opracowania, a zarazem jego wyjątkową (bo w zasadzie osamotnioną) pozycję na polskim rynku publikacji naukowych, zdecydowałem się możliwie wiernie oddawać konstatacje współautorów „Diagnozy”, opatrujące je zaczerpniętymi z tego opracowania danymi oraz – siłą rzeczy – raczej skromnym komentarzem własnym. W części poświęconej problematyce grup interesu zamierzam w szczególności przybliżyć pozycję, jaką zajmują w trójstronnym dialogu społecznym tzw. funkcjonalne grupy interesu, nazywane również organizacjami partnerów społecznych – chodzi tu o związki zawodowe i organizacje pracodawców. Postaram się przy tym wskazać na ogólny schemat ich relacji z publicznymi ośrodkami decyzyjnymi w Polsce. Podzielona w ten sposób treść umieszczona zostanie w dwóch podpunktach. Istotą pierwszego będzie samoorganizacja, trzeci sektor, a także załączki zinstytucjonalizowanego dialogu obywatelskiego. Podpunkt drugi odnosił się natomiast będzie do problematyki relacji trójstronnych i dialogu społecznego. W części trzeciej nawiążę natomiast do ogólnego problemu konfliktu interesów we współczesnej Polsce.

Wiodąca hipoteza swój najwyraźniejszy kontekst znajdzie wprawdzie dopiero w ostatniej części tekstu, jednak już choćby z przyczyn narracyjnych warto ją przywołać w tym miejscu. Odnosić się ona będzie mianowicie do strukturalnego konfliktu interesów, którego występowanie w Polsce diagnozuje Andrzej Zybertowicz. Zaproponowana zostanie – siłą rzeczy w sposób sygnałny – modyfikacja tego spojrzenia, dla której punktem wyjścia będzie Luhmanowska koncepcja autopojetyczności systemowej. Teza pomocnicza, której weryfikacja, rzecz jasna, również powinna zmierzać ku proponowanej modyfikacji, odnosi się do niedorozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz

¹³ W tekście uwzględnione są także niektóre dane z „Diagnozy społecznej” z roku 2011 i 2013. Dokumenty te, oprócz potwierdzenia wcześniej już występujących zjawisk, procesów i trendów, nie przyniosły jednak (bo i ze względu na realia przynieść nie mogły) zasadniczo nowych ustaleń i z tego pierwszego powodu w żaden sposób nie podważają one przemyśleń odnoszących się do „Diagnozy społecznej 2009”. Dodatkowe uzasadnienie pierwszoplanowego potraktowania treści opracowania z roku 2009 wynika z faktu, że w odniesieniu do niektórych danych – np. uczestnictwa obywateli w zebraniach (zob. tabela 3), „Diagnozy społeczne” 2011 i 2013 nie przynoszą informacji bardziej aktualnych, aniżeli te, które już poznaliśmy po opublikowaniu „Diagnozy społecznej 2009”. Por. A. Sulek, *Doświadczenie i kompetencje obywatelskie Polaków*, [w:] J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2009...*, s. 267; tenże, *Doświadczenia, działania dla społeczności i kompetencje obywatelskie*, [w:] J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2011...*, s. 280; Sulek A., 2013, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2013.

postępującego wykoślawienia dialogu społecznego i obywatelskiego, co – jak się twierdzi – znajduje odzwierciedlenie w danych dotyczących: zrzeszania się, aktywności publicznej (reprezentowanej udziałem w zebraniach wspólnot lokalnych), profilu, rodzajów aktywności oraz sposobów finansowania organizacji pozarządowych i wreszcie funkcjonowania zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego i obywatelskiego.

Samoorganizacja, zrzeszanie się, organizacje pozarządowe

W podsumowaniu części „Diagnozy społecznej 2009” poświęconej aktywności społeczeństwa obywatelskiego w kraju nie sposób przeoczyć generalnej konstatacji, iż: „Polacy tak słabo się zrzeszają, rzadko sami podejmują działania na rzecz własnych społeczności, niechętnie się zbierają, by coś wspólnie postanowić a potem zrobić [...], że (J.S.) nie mają okazji, by się nauczyć zorganizowanego działania społecznego i nabyć umiejętności potrzebnych do życia w społeczeństwie obywatelskim. Nie mogą się nauczyć, jak działa najprostsza organizacja dobrowolna, jak się zorganizować w celu rozwiązania lokalnego problemu, jak poprowadzić zebranie, żeby nie skończyło się bez efektu, jak przekonywać innych do swoich racji i znaleźć sojuszników, jak przeprowadzić wybory, jak napisać pismo do urzędu i wpłynąć na jego decyzję”.

Ilustrację dla przywołanego stwierdzenia stanowią dane dotyczące odsetka osób: zrzeszonych oraz pełniących funkcje w organizacjach (tabela 7), z uwzględnieniem ich poziomu wykształcenia oraz dochodów (tabela 8), a także biorących udział i aktywnych na zebraniach publicznych (tabela 9).

Tabela 7. Procent osób zrzeszonych i pełniących funkcje w organizacjach w latach 2003-2009 wśród badanych w wieku 18 i więcej lat

Zmienna	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Członkowie organizacji	12,2	12,1	15,1	13,2	14,8	13,7
Pełniący funkcje wśród zrzeszonych	45,1	55,7	41,4	37,9	32,2	46,0
Pełniący funkcje wśród ogółu	5,3	6,8	7,0	5,0	4,8	6,3

Źródło: A. Sułek, *Doświadczenie i kompetencje obywatelskie Polaków*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2009, s. 265; A. Sułek,

Stan społeczeństwa obywatelskiego, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2011, s. 278; A. Sulek, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2013, s. 268.

Z przedstawionych danych wynika, że rzeczywistość polskiego trzeciego sektora jest często taka, że „szeregowi” członkowie organizacji pozarządowych zwykle niemal w ogóle nie działają w bliskim im rzekomo organizacjach. Co więcej, ich członkostwo nierzadko bywa „papierowe” i sprowadza się wręcz jedynie do podpisywania list obecności – zwłaszcza wtedy, gdy zachodzi proceduralna potrzeba zachowania dokumentacji uzasadniającej dalszy formalny byt organizacji.

Odsetek zrzeszonych, co oczywiste, wzrasta wraz z wielkością miejsca zamieszkania: na wsi wynosi 11,6 proc., a w wielkich miastach 15,8 proc.. Nie stanowi także zaskoczenia fakt, że bardziej skłonni do zrzeszania się są ludzie z wyższym wykształceniem, którzy osiągają zwykle wyższe dochody, co uzasadnia zestawienie tych dwóch rodzajów danych w treści tabeli 8.

Tabela 8. Procent zrzeszonych w zależności od poziomu wykształcenia i dochodu na osobę w gospodarstwie domowym wśród osób w wieku 18 i więcej lat

Wykształcenie	Dolny kwartył	Kwartył dochodu Środkowe 50 proc.	Górny kwartył	Ogółem
Podstawowe i niższe	6,8	7,2	8,4	7,1
Zasadnicze zawodowe	7,9	10,2	12,5	9,9
Średnie	11,7	13,7	15,8	14,1
Wyższe i policealne	13,9	18,9	25,3	22,1
Ogółem	9,0	12,0	18,3	

Źródło: A. Sulek, *Doświadczenie i kompetencje obywatelskie Polaków*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2009, s. 266.

Z przytoczonych w tabeli 8 danych wynika, że wpływ tych dwóch ważnych czynników stratyfikacji społecznej, tj. wykształcenia i dochodu, jest wyraźny. Silniej oddziałuje wprawdzie wykształcenie, ale warto również dostrzec różnice w aktywności osób podobnie wykształconych a różnie zarabiających, tj. lokujących się ze swymi dochodami w innych kwartylach dochodu.

Wyłaniający się w ten sposób ogólny obraz aktywności obywatelskiej Polaków uzupełniają dane dotyczące udziału w zebraniach publicznych (tabela 9).

Tabela 9. Procent osób biorących udział i aktywnych na zebraniach publicznych w latach 2003, 2005, 2007, 2009 wśród badanych w wieku 18 i więcej lat

Zmienna	2003	2005	2007	2009
Udział w zebraniu publicznym	18,5	19,0	20,3	19,2
Zabrał głos (w stosunku do obecnych)	57,5	60,6	57,4	46,7
Zabrał głos (w stosunku do ogółu)	10,5	11,4	11,7	8,9
Organizował zebranie (w stosunku do ogółu)	b.d.	b.d.	5,4	5,1

Źródło: A. Sulek, *Doświadczenie i kompetencje obywatelskie Polaków*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2009, s. 267.

Z treści tabeli 9 wynika, że udział w jednej z najprostszych form oddolnego deliberowania, praktykowania demokracji, jaką jest zebranie w sprawach publicznych, także nie był zbyt popularny, bo stanowił doświadczenie jedynie co piątego Polaka. Zaznaczająca się tu niechęć do spotkań obywatelskich wydaje się być zarazem stabilna, przynajmniej od 2003 roku, tj. od początku badań, których podsumowania znalazły się w kolejnych Diagnostach Społecznych.

Podsumowując wątek, którego istotę stanowią treści tabel 1, 2, 3 – i nieco tylko upraszczając konstatację – można powiedzieć, że pomimo istnienia (zresztą od dosyć dawna, bo od 1989 roku) formalnych możliwości wolnego zrzeszania się i działania obywatelskiego, Polacy zdają się nie być zainteresowani podobnymi formami aktywności. Co więcej, ponieważ ich nie praktykują, podejmowanie wspólnych i skoordynowanych działań obywatelskich może okazywać się dla nich coraz trudniejsze. Sytuacja ta, z wielu powodów niepożądana, byłaby niebezpieczna także i z uwagi

na fakt, że luka po niewykształconej oddolnej aktywności obywatelskiej jest kolonizowana przez nieorientowane publicznie grupy interesu, których działanie bywa niekiedy w ogóle niemożliwe do udokumentowania.

Analizując aktywność obywatelską nie sposób nie odnieść się do statystyk dotyczących formalnie działających organizacji pozarządowych. Dla porządku warto w tym miejscu dodać, że choć formalnie nieskrępowane tworzenie organizacji pozarządowych jest w Polsce możliwe od 1989 roku, to prawna definicja organizacji pozarządowej pojawiła się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873). Liczbę organizacji pozarządowych w Polsce zawierają zasoby krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej REGON prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny oraz rejestru stowarzyszeń, organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej w Krajowym Rejestrze Sądowym. Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 roku, w rejestrze REGON zarejestrowanych było 81 967 stowarzyszeń i 10 451 fundacji, 14 113 jednostek organizacyjnych Kościoła Katolickiego, 1 462 jednostki innych kościołów i związków wyznaniowych, 3 782 innych organizacji społecznych, 18 800 związków zawodowych, 5 678 organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego, 236 partii politycznych oraz 340 organizacji pracodawców. Zatem w roku 2009, formalnie zdefiniowany trzeci sektor w Polsce liczył 136 829 zarejestrowanych podmiotów, choć należy zarazem uwzględnić, że w świetle badań, przeprowadzonych przez polski Główny Urząd Statystyczny (GUS) w 2008 roku, 24 proc. spośród formalnie działających podmiotów sektora pozarządowego pozostawało nieaktywnych. W świetle danych GUS najważniejsze dziedziny działalności statutowej fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych obejmują:

- sport, turystykę, rekreację, hobby – 38,3 proc. podmiotów;
- pomoc społeczną i usługi socjalne – 24,0 proc.;
- kulturę i sztukę – 11,0 proc.;
- edukację i wychowanie – 7,6 proc.;
- ochronę środowiska – 4,2 proc.;
- ochronę zdrowia – 4,1 proc.;
- rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym – 3,6 proc.;
- wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich – 1,5 proc.;
- prawo i jego ochronę, prawa człowieka – 1,5 proc.;
- działalność naukowo-badawczą, badania naukowe – 0,9 proc.;

- rynek pracy, aktywizację zawodową – 1,0 proc.;
- sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe – 0,9 proc.;
- religię – 0,4 proc.;
- działalność międzynarodową – 0,5 proc.;
- pozostałą działalność – 0,5 proc.

Podobne wskazania do powyższych publikuje się również w „Diagnozie społecznej 2013” (s. 79). Widać, że w Polsce dominują „pozapolityczne” formuły organizacyjnego działania w trzecim sektorze, a organizacje zorientowanych na wspomaganie szeroko rozumianych procesów inkluzji społecznej, politycznej, czy ekonomicznej jest stosunkowo niewiele. Obraz ten okaże się jeszcze bardziej jaskrawy, gdy uwzględnimy, że w obszarze pomocy społecznej i usług socjalnych, w którym działalność deklaruje 24 proc. polskich organizacji pozarządowych, wyraźną większość stanowią ochotnicze straże pożarne.

Aby uzyskać bardziej kompletny zarys trzeciego sektora w Polsce warto uwzględnić fakt, że – niezbyt wprawdzie często oraz z niejednoznacznym skutkiem – podejmuje się jednak działania, których celem jest aktywizacja organizacji pozarządowych. Bodaj najważniejszym spośród nich było uchwalenie wspomnianej już ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku, dzięki której możliwe jest ubieganie się, przed sądem rejestrowym, o status tzw. organizacji pożytku publicznego (OPP). Pierwszym warunkiem, który musi być spełniony przez podmiot obywatelski ubiegający się o nadanie takiego statusu, jest prowadzenie działalności dla dobra publicznego w obszarach wymienionych w ustawie, tj. m.in. w: pomocy społecznej, podtrzymywaniu tradycji, ochronie zdrowia, wspieraniu rozwoju gospodarczego, ekologii, kulturze, czy ratownictwie. Uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego wiąże się z przywilejami w postaci: możliwości korzystania ze środków publicznych przekazywanych w celu realizacji określonych zadań, zwolnienia z podatków oraz opłat skarbowych i sądowych, a także prawa do otrzymywania 1 proc. podatku dochodowego od podatników, którzy zdecydują się podać nazwę wybranej organizacji w swoich rocznych zeznaniach podatkowych. W 2008 roku, na 70,9 tys. aktywnych organizacji pozarządowych status organizacji pożytku publicznego posiadało 6,2 tys. (9 proc.). Najwięcej, bo 38 proc. spośród nich działało w sporcie i rekreacji, 28 proc. w pomocy społecznej i socjalnej, 14 proc. w ochronie zdrowia, 13 proc. w wychowaniu i edukacji, 11 proc. w kulturze i sztuce, 2 proc. w ochronie środowiska.

Warto podkreślić, że aktywność organizacji pożytku publicznego w sposób istotny wypełnia lukę w samorządowej działalności publicznej i w tym sensie przynosi pozytywne efekty. Niepokojące są natomiast, obserwowane w badaniach, kartelowe oraz klientelistyczne praktyki związane z obowiązującym uregulowaniem statusu OPP. Prowadzą one do szybkiego wzmacniania dużych organizacji, które *de facto* monopolizują dostęp do środków publicznych, niszcząc w ten sposób mniejsze podmioty. Obserwacja poszczególnych przypadków skłania zarazem do konstatacji

odnoszących się do kulturowego niedopasowania rozwiązań, których wzorce czerpie się ze skonsolidowanych demokracji, do poziomu rozwoju obywatelskości w Polsce. Nie oznacza to jednak, że polska obywatelskość, taka jaka jest, powinna być kwalifikowana jako ułomna. Jest ona raczej „trudniejsza”, a to dlatego że utkana jest ze zdecydowanie silniejszych wiązek indywidualizmu. Niepokoić może „jedynie” to, że jest to indywidualizm, w pewnym sensie niedzisiejszy, przywołujący niekiedy na myśl rodzaj osamotnionego uporu, wbrew bliźnim (postrzeganym jako obcy) oraz wbrew okolicznościom (wyłączywszy okoliczności ekonomiczne, z którymi radzimy sobie jednak relatywnie lepiej). Podobna orientacja, wobec ułomności otoczenia społecznego, gospodarczego i instytucjonalnego, skłania ludzi do konstatacji uwzględniających przede wszystkim ochronę interesu własnego, którego rozumienie rozszerza się zwykle, włączając węć krewnych i ewentualnie bliskich przyjaciół. Z tego też powodu, aby dowiedzieć się nieco więcej o rzeczywistej kondycji społeczeństwa obywatelskiego (która przecież nie musi być tak mizerna, jak kondycja polskiego trzeciego sektora) należałoby odwołać się do możliwie komplementarnych badań, zogniskowanych na roli oraz funkcjach współczesnych rodzin w Polsce. Jest to jednak zadanie godne dzieła niemal monumentalnego, nie zaś skromnego artykułu naukowego. Tu zaś skupiamy się jedynie na wątku interesów partykularnych, który prowadzi nas do problematyki grup interesu. Zanim jednak do niej dotrzemy, pozostaje jeszcze do omówienia jedna kwestia, powiązana zresztą z uwagami poczynionymi w ostatnich zdaniach – chodzi mianowicie o dialog obywatelski, prowadzony z udziałem uprzywilejowanej części organizacji trzeciego sektora.

Relacje trójstronne i dialog społeczny (poza TK i WKDS)

Oprócz TK i WKDS istnieje wiele innych, lepiej lub gorzej zakorzenionych, instytucji dialogowych. W pierwszym planie scentralizowanego i trójstronnego (co jest w Europie nietypowe) dialogu sektorowego, przybierającego w Polsce postać interakcji branżowych, odnajdziemy Trójstronne Zespoły Branżowe (TZB). Nie są one jednak osamotnione – razem z nimi na poziomie państwa działa bowiem 58 innych centralnych instytucji dialogu społecznego (tabela 10).

Tabela 10. Trójstronne instytucje dialogu społecznego (oprócz TK) działające w ministerstwach i centralnych urzędach państwowych

Nazwa urzędu centralnego	Liczba instytucji trójstronnych
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	14 (w tym 10 TZB)
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	17 (głównie Komitety Monitorujące i Sterujące, nie licząc podkomitetów, powoływane w kontekście wykorzystywania funduszy UE)

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	9 (jw.)
Ministerstwo Infrastruktury	5 (4 z nich strukturą i działaniem są <i>de facto</i> tożsame z TZB ulokowanymi w Ministerstwie Pracy, lecz nie dublują się)
Ministerstwo Zdrowia	4 (w tym 1 budową i działaniem tożsame z TZB)
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	1
Ministerstwo Edukacji Narodowej	2 (ich aktywność związana jest z wykorzystywaniem funduszy UE)
Ministerstwo Obrony Narodowej	1
Główny Inspektorat Transportu Drogowego	1
Urząd Zamówień Publicznych	1
Wyższy Urząd Górniczy	1
Główny Urząd Statystyczny	1
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	1
Razem: 58 centralnych instytucji dialogu społecznego (wraz z 14 TZB)	

Źródło: opracowanie własne

Oprócz wymienionych 58 (nie licząc TK) instytucji trójstronnych na poziomie centralnym działa jeszcze średnio około 80 (ich liczba zmienia się nieco w czasie) instytucji dialogu wielostronnego, obywatelskiego i korporacyjnego (tabela 11).

Tabela 11. Centralne instytucje dialogu wielostronnego, obywatelskiego i korporacyjnego

Właściwość merytoryczna urzędu centralnego	Obszary działania instytucji dialogowych
Rolnictwo	gospodarka żywnościowa, biokomponenty, weterynaria, rybołówstwo
Kultura i edukacja	stypendia, minima programowe, stopnie naukowe
Sport	imprezy masowe, sport niepełnosprawnych,

	kształcenie w sporcie
Sprawy zagraniczne	współpraca z organizacjami pozarządowymi, gospodarka zagraniczna
Środowisko	ochrona przyrody, geologia, leśnictwo, gospodarka wodna, GMO
Finanse	rachunkowość, cła i akcyza, ubezpieczenia społeczne, rynek finansów
Sprawy wewnętrzne i administracja	mniejszości narodowe, samorząd terytorialny
Sprawiedliwość	readaptacja i pomoc skazanym
Policja	bezpieczeństwo w obszarach kolejowych
Archiwa państwowe	dziedzictwo archiwalne
Kombatanci i represjonowani	opieka socjalna i zdrowotna
Statystyka państwowa	spisy ludności
Ochrona Konkurencji i Konsumentów	dobre praktyki gospodarcze
Atomistyka	energia atomowa
Razem: ok. 80 instytucji dialogu wielostronnego, obywatelskiego i korporacyjnego na szczeblu centralnym	

Źródło: opracowanie własne

Przedstawiony obraz byłby zdecydowanie niekompletny gdybyśmy nie uwzględnili istnienia organów opiniotawczo-doradczych aktywnych w obszarze polityki rynku pracy. Na podstawie ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001), działają:

- na poziomie centralnym, przy ministrze właściwym ds. pracy, Naczelna Rada Zatrudnienia (obecnie Rada Rynku Pracy),
- na poziomie samorządu regionalnego, przy marszałkach województw, 16 wojewódzkich rad zatrudnienia,

- na poziomie samorządu powiatowego, przy starostach powiatowych, 379 powiatowych rad zatrudnienia (przy stanie liczby powiatów notowanym jesienią 2011 roku).

W świetle przywołanych informacji warto postawić pytanie zasadnicze, o to, czy – mówiąc najkrócej – ilość przechodzi w jakość, tzn. czy mnogość ciał dialogowych rzeczywiście ułatwia procesy przygotowywania, podejmowania oraz wdrażania decyzji publicznych?

Zwarzywszy delikatność materii, z której utkane są relacje publicznych instytucji decyzyjnych z grupami interesu (używając nośnych dziś określeń powiemy o partnerach społecznych i obywatelskich), formułując odpowiedź na postawione w ten sposób pytanie warto odwołać się do sądu generalnego, wyrażającego wsparcie dla samej idei prowadzenia dialogu społecznego i obywatelskiego. Istotnie, sam fakt powstania i działalności tego rodzaju ciał stanowi krok na przód w rozwoju kultury politycznej, obywatelskiej i administracyjnej w Polsce, droga to jednak wciąż daleka. Mnogości przywołanych instytucji dialogu społecznego towarzyszą bowiem głównie zachowawcze strategie wszystkich zaangażowanych stron. Zachowawcze, tzn. zorientowane głównie na zachowanie *status quo*, czy – ujmując rzecz bardziej wprost – zachowanie parytetów wpływu oraz utrzymanie dostępu do koalicji dystrybucyjnych. W takiej sytuacji chodzi w zasadzie jedynie o bieżące rozładowywanie najważniejszych i najbardziej widocznych konfliktów społecznych, bez działań na rzecz potrzebnych zmian systemowych i przeobrażeń instytucjonalnych. Z tego właśnie głównego powodu w Polsce nie pojawiła się dotąd żadna kontynuacja dla Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania, choć o potrzebie zawarcia nowego paktu społecznego mówiono wiele i przy różnych okazjach. Z tego też powodu do tej pory (tzn. do początku 2015) nie tylko nie doszło w Polsce do skonsolidowania oraz skoordynowania działań istniejących instytucji dialogowych, ale i sama idea trójstronności stanęła pod znakiem zapytania po faktycznym zaniku aktywności TK. Wobec braków kultury politycznej, obywatelskiej i administracyjnej, zachowawczość działań stron zaangażowanych w dialog jest także jedną z najważniejszych przyczyn nieistnienia w Polsce dialogu autonomicznego (dwustronnego, bez bezpośredniego zaangażowania władz publicznych), rekomendowanego zarówno przez Międzynarodową Organizację Pracy, jak i instytucje Unii Europejskiej. W tym też kontekście wypada również lokować, utrzymujący się od lat, wręcz dramatyczny niedorozwój zbiorowych stosunków pracy. Ta forma układania relacji w stosunkach pracy obejmuje w Polsce jedynie około 15 proc. pracowników.

Asumpt do dyskusji – czy w Polsce istnieje strukturalny konflikt interesów?

W poszukiwaniu przyczyn niewydolności relacji pomiędzy publicznymi instytucjami decyzyjnymi a różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, w tym z grupami interesu, warto postawić pytanie nawiązujące do wciąż niedawnej przecież, autorytarnej przeszłości Polski. Można więc zapytać o to, czy aby u podłoża wspomnianej niewydolności relacji pomiędzy władzą a społeczeństwem, oprócz pokazanej wcześniej mizerności społeczeństwa obywatelskiego, nie leżą pewne zaszłości, które ukształtowały strukturalną matrycę konfliktu interesów we współczesnej Polsce?

Podejmując próbę odpowiedzi nie sposób nie odnieść się do najbardziej wyrazistej, sformułowanej ostatnio w tej sprawie tezy. Jej autorem jest Andrzej Zybertowicz, nieukrywający w swych analizach wyraźnego stanowiska politycznego, co czyni je tym bardziej kontrowersyjnymi. A interesująca nas teza głosi, że wspomniane zaszłości sprawiają, iż w Polsce, nie tylko w instytucjach dialogowych, ale i w obrębie całego systemu, daje o sobie znać wpływ dawnych uwikłań. Mają być one związane po trosze z działalnością infiltracyjną, po trosze zaś z różnymi transferami zasobów (zob. pkt 7 opracowania), a także z wygodą wynikającą z długiego trwania poszczególnych podmiotów w kosztownościach ze swej natury (jak tego bodaj najpełniej dowiódł Mancur Olson) koalicjach dystrybucyjnych (co *nota bene* bodaj najwyraźniej unaocznia Olsonowska teza o możliwości istnienia tzw. *top heavy society*). Przy czym koalicje te, w istotnej części, wyrastają z sojuszy zawartych z elitami postkomunistycznymi w procesie przekazywania władzy, mającym miejsce na przełomie lat 80. i 90.. Jednym z efektów tego stanu rzeczy ma być swoiste „przeprogramowywanie” instytucji publicznych przez te nieformalne regulatory ich działań, które są związane z wpływem określonych środowisk, grup czy konstelacji interesów partykularnych. Problem pojawia się wtedy, gdy proporcje pomiędzy formalnymi i wspomnianymi nieformalnymi regulatorami zachowań jednostek i organizacji „znacząco przechylają się w stronę reguł nieformalnych, możemy wtedy mówić, iż organizacja zaczyna działać według «programu» innego od tego, który zapisany jest w jej misji”(Zybertowicz. 2011).

Wypada przyznać, że w dużej mierze jest to prawda – w Polsce daje się odczuć oddziaływanie regulatorów nieformalnych, które oddziałują na procesy decyzyjne również w sposób zdecydowanie niechwalenby. Z tym jednak, już moim własnym zastrzeżeniem, że przywołaną tezę mogę odnosić wyłącznie do tego, co podczas badań empirycznych, sam zdołałem wyraźniej uchwycić. Nie zajmowałem się przy tym nigdy wcześniej problematyką infiltracji, inwigilacji oraz służb specjalnych, lecz głównie instytucjami dialogowymi. Przy nich też nadal pozostanę proponując możliwą ścieżkę ewentualnej dalszej, może nieco głębszej weryfikacji poglądu o istnieniu strukturalnego konfliktu interesów w Polsce.

Zatem, zasadniczo zgadzając się z opinią A. Zybertowicza, można zaproponować poszerzenie spektrum analizy o wątek, który dość pobieżnie traktuje cytowany autor wspominając w sposób ogólny, że „To właśnie strukturalny konflikt interesów istotnie ogranicza zdolność systemu społecznego do samopoznania, na przykład podsystem władzy jest nieprzejrzysty dla samego siebie”, czego jednym z efektów ma być «jałowy pluralizm» – „sytuacja, w której dyskurs publiczny nie prowadzi do konsensu wokół podstawowych standardów funkcjonowania państwa, a pewne typy związków przyczynowych między poważnymi problemami społecznymi albo nie są w ogóle badane, albo też – gdy już zbadane zostały – nie są dostatecznie publicznie eksponowane”. Analogicznie można mówić w Polsce o „jałowym korporatyzmie”, czy „jałowym dialogu społecznym”.

Proponowana dalej krytyczna modyfikacja spojrzenia A. Zybertowicza na strukturalny konflikt interesów ma głównie charakter metodologiczny i – nieco ubiegając dalszy wywód – mogłaby być przydatna w dalszych badaniach i projektowaniu dialogu społecznego. A mówiąc innymi słowami: zdecydowanie warto starać się uniknąć pisania o tym co się w jakimś zakresie nam *wyda*je, choćby przecucie to podpowiadała nam nawet najlepsza intuicja. W związku z tym, w interesującym nas przypadku lepiej podjąć się odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób można w przyszłości kompletować dane tak, aby ich analiza ułatwiła uchwycenie, w sposób możliwie ustrukturyzowany, wiodących determinant interesujących nas zjawisk i procesów w badaniach empirycznych. Istota tej modelowej propozycji sprowadza się do śmielszego wkroczenia w obszar – posłużymy się tu skrótem myślowym – Parsonsowskiej tradycji analizy systemowej, a konkretniej w tę jej część, której dalszy rozwój zawdzięczają nauki społeczne Niklasowi Luhmanowi, bo to właśnie do jego uogólnień, w sposób mniej lub bardziej zamierzony, nawiązują konkluzje A. Zybertowicza.

Jak wiadomo jednym ze znamienitych kontynuatorów analitycznej schedy, jaką po sobie pozostawił Talcot Parsons, był David Easton (Easton, 1953). W modelu Eastona mamy do czynienia z wyeksponowaniem roli, jaką pełnią interakcje pomiędzy trzema czynnikami: wspólnota polityczną, reżimem politycznym oraz otoczeniem. To właśnie dzięki więziom spajającym obywatelską wspólnotę polityczną możliwe jest generowanie określonych żądań oraz oferowanie poparcia dla „władz”, które są w stanie w sposób przewidywalny podejmować decyzje, a następnie wdrażać je w życie. Upraszczając, wspomniane władze (reżim polityczny) można, zgodnie z politologiczną tradycją analizy systemowej, sprowadzić do pewnego wspólnego mianownika. Byłby nim układ relacji pomiędzy instytucjami stanowiącymi a wykonawczymi (Lijphart, 1999). Z kolei podejmowane i wdrażane przez reżim decyzje przyczyniają się do pojawiania się rozmaitych zmian w otoczeniu systemu politycznego, do których można m.in. zaliczyć przeobrażenia o charakterze środowiskowym (np. w ekosystemie), społecznym, czy w sferze wartości podzielanych przez znaczące populacje ludzkie.

Za słabość propozycji Eastona, czerpiącej z sugestii Parsonsa, uznaje się niekiedy jej dedukcyjno-empiryczny charakter (von Beyme, 2005, s. 111). Jednym z skutków przyjęcia tej perspektywy jest podporządkowanie funkcji, które ma wypełniać system (takich jak: adaptacja, osiąganie celów, integracja oraz kultywowanie wzorów i łagodzenie napięć) poszczególnym (podsystemowym)

strukturom. Pogląd ten budzi wątpliwości, często dlatego, że jakiś jego wariant, rozwinięty np. w obrębie teorii państwa i prawa, mógłby prowadzić do wniosków nakazujących być może nadmierne wzmacnianie funkcji regulacyjnych państwa, a co za tym idzie centralizację oraz koncentrację procesów decyzyjnych. Prowadziłoby to wprost do ograniczenia roli regionów i pozostałych, zarówno terytorialnych, jak i nieterytorialnych jednostek samorządowych. W podobnych warunkach nie można byłoby oczywiście mówić o jakiegokolwiek systemowo-politycznej samodzielności bytów pozapaństwowych.

Remedium na tę, w pewnym sensie „antyliberalną”, pułapkę teorii systemowej zawiera propozycja Niklasa Luhmanna (Luhmann, 1986). Autor ten dokonał dość prostego w swej istocie zabiegu metodycznego. Zastąpił mianowicie strukturalno-funkcjonalną formułę Parsonsa własną propozycją funkcjonalno-strukturalną. Stosując tę odwróconą perspektywę można argumentować na rzecz rozwiązań alternatywnych, zakładających możliwość realizacji określonych systemowych funkcji przez różne struktury, ulokowane w zróżnicowany sposób – zarówno w porządku terytorialnym, jak i w wymiarze funkcjonalnym.

Wprawdzie N. Luhmann w sposób dość istotny zmieniał swoje poglądy. Jednak nie ich ewolucja, ale wnioski, do których ostatecznie doszedł będą dla nas istotne. Chodzi przede wszystkim o to, że dzięki Luhmannowi próby określania stanów strukturalnej stabilności systemu politycznego (do czego zachęcała scheda po Parsonsie) zaczęły być wypierane dążeniami do określania stanów stabilności o charakterze dynamicznym. Innymi słowy: zamiast „stanu” równowagi systemowej zaczęto analizować „procesy”, które do niego prowadzą. Jednocześnie, w sposób może nie do końca dopowiedziany, zrezygnowano z prób kreacji rozmaitych wzorcowych modeli urządzeń politycznych, gdyż okazało się, że niezwykle rzadko można uzyskać podobne efekty ich działania w dwóch konkretnych systemach, nawet wówczas, gdy posiadają one podobne uwarunkowania kulturowe oraz ten sam reżimowy „kod genetyczny”, np. w postaci poliarchiczności stanowiącej rdzeń politycznego demokratyzmu. Wspomniana zmiana perspektywy doprowadziła również do większej skromności w ocenie możliwości realizacji „zaprogramowanych” działań systemowych. Z tego powodu analitycy systemów politycznych coraz częściej zaczęli zastępować termin „planowanie” pojęciem „sterowania”, zaś rozprawy o warunkach skutecznej kontroli znalazły się w cieniu opracowań podnoszących rangę autonomizacji poszczególnych fragmentów (podsystemów) systemu politycznego przy ich jednoczesnym uwrażliwieniu na szeroko pojęte oddziaływania środowiskowe.

W efekcie wspomnianej pokrótce ewolucji perspektywy teoretycznej, początkowy planistyczny optymizm analizy systemowej znalazł w dość wyraźnym kryzysie. Nie oznacza to jednak, że w ujęciu czerpiącym z dorobku N. Luhmanna nie ma miejsca na analityczną aktywność o charakterze predyktywnym oraz na działania praktyczne noszące znamiona kreacji programów wdrożeniowych. Nic bardziej błędnego. Oferta Luhmanna pozostawia możliwość przewidywania i programowania, tyle że przy uwzględnieniu kategorii systemowego samoodniesienia (*autopoiesis*).

System autopojetyczny to taki, który stale sam siebie „referuje”, czyli dokonuje bieżącej autointerpretacji oraz – w pewnym zakresie – (re)definiuje, a więc nawiązuje na nowo do jego ustrojowych podstaw, do konstytuującego go „aktu założycielskiego”. Proces samoreferencji dokonuje się w toku prowadzonej we wnętrzu systemu dyskusji nad jego istotą, w której uczestniczą rozmaite, nie tylko państwowe, podmioty. Oprócz wspomnianej dyskusji nad nowymi sposobami „samoreferowania” się systemu, ma również miejsce, co nie mniej ważne, samo praktykowanie systemowej samoreferencyjności. Do najważniejszych elementów tejże praktyki zaliczyć należy procesy wymiany zasobów zachodzące w ramach układów o charakterze sieciowym. W ten sposób państwo, rozumiane jako rdzeń systemu politycznego, redukuje swe wyobcowanie z szeroko rozumianego „społeczeństwa”, co niewątpliwie jest zjawiskiem pozytywnym. Z drugiej jednak strony pojawia się zagrożenie utraty sterowności nad procesami rozpraszania się (dyspersji) władzy publicznej, której poszczególne składniki są – niczym w krzywym zwierciadle – multiplikowane i w rozmaity sposób korygowane w obrębie coraz liczniejszych instytucji demokracji deliberacyjnej.

Wobec powyższego, w systemie autopojetycznym, nad sztywnymi hierarchiami górę biorą mechanizmy (auto)sterowania stale zorientowanego na dokonywanie zmian strukturalnych, który to proces jest podporządkowany realizacji funkcji systemowych. Ta permanentna ewolucja strukturalna przebiega w trzech zasadniczych etapach:

1. od samoorganizacji, która stanowi efekt działania sił (reintegrujących) wspólnotę polityczną;
2. poprzez systemowe samoodniesienie (autoreferencję), którego istotę stanowi wewnętrzny proces komunikacji pomiędzy składowymi systemu oraz nie mające końca „referowanie” jego poszczególnych elementów systemu w celu zachowania jego sił reprodukcyjnych, utrzymania spójności oraz uniknięcia zbyt gwałtownych wychyleń od stanu równowagi;
3. do samowytwarzania czyli odtwarzania dotychczasowych i sprawdzonych w działaniu struktur, jak i wytwarzania struktur nowych, które mogłyby lepiej sprostać zadaniom realizacji systemowych funkcji w formie, którą w wyniku, podjętych na etapie 2 (powyżej), samoreferencyjnych uzgodnień uznaje się za aktualnie obowiązującą.

W scharakteryzowany powyżej sposób przebiega, opisywany przez N. Luhmanna, wewnątrz systemowy „ruch okrężny” – od formułujących określone postulaty wspólnot społecznych, poprzez ciała pośredniczące (m.in. partie polityczne, zrzeszenia obywatelskie, związki wyznaniowe, organizacje gospodarcze), do publicznych (państwowych i samorządowych) oraz semi-publicznych (konsultacyjnych i negocjacyjnych) ośrodków decyzyjnych.

Lektura opracowań N. Luhmanna pozwala uświadomić sobie pewien (niekiedy wcale nie mały) stopień płynności, czy labilności systemu politycznego, którego zresztą skala współcześnie wydaje się

wzrastać. Nie jest też niczym niecodziennym oddziaływanie grup interesu, które korzystając ze wspomnianej płynności „pobierają rentę” z udziałów w koalicjach dystrybucyjnych, nie tylko negocjując z systemem lepsze warunki dla swego bytu, ale nawet przeprogramując, jak trafnie wskazuje A. Zybertowicz, poszczególne jego mechanizmy. Dzieje się tak w każdym systemie politycznym, również systemie ewoluującym ku skonsolidowanej demokracji – nawet, gdy będziemy skłonni sądzić, że procesy pro-demokratycznej zmiany systemowej wcale nie muszą być tak zaawansowane, jak wielu badaczom już się wydawało (zob. np. Carothers, 2002)¹⁴. Oddziaływania grup interesu (również tych, które z rozmaitych względów uznamy za anachroniczne) nie są więc niczym wyjątkowym, a wystarczającym remedium na nie, oprócz konkurencji ze strony innych, podobnych grup, powinna być, rzecz jasna, dociekliwość współobywateli i organów śledczych oraz przejrzystość demokratycznych instytucji, ale: przy odpowiednim (tzn. odpowiednio wysokim) poziomie kompetencji kulturowych, które generowane są skuteczniej w społeczeństwach nacechowanych wyższym poziomem kapitału społecznego. I tu pojawia się prawdziwy problem, gdyż najprawdopodobniej jedną z głównych barier rozwojowych w Polsce są nie tylko naruszone relacje społeczne, ale i anachroniczne wzorce kulturowe – nie tyle postkomunistyczne, co wzorce przestarzałe, „nie z tego świata”, ujmując rzecz najkrócej. Mamy zatem problem modernizacji kulturowej, i to w warunkach w dużej mierze zniszczonych relacji społecznych. Nie oznacza to jednak, że w ten sposób piszący te słowa zamierza dołączyć do wymaginowanych czy realnych sił „modernizacyjnych nadzorców”, mających umniejszać znaczenie tradycji oraz specyfiki polskiej. Przeciwnie, uwzględnienie tejże specyfiki wymaga większego wysiłku badawczego, poszukiwania nowych paradygmatów analizy a zarazem nowych przesłanek dla projektowania sposobów pozyskiwania interesariuszy do złożonych procesów publicznych (jak KRK). Wiele wskazuje na to, że powinny one mieć wyraźniejszą orientację neoinstytucjonalną oraz z równą dbałością uwzględniać wymiary mikro, mezo i makro w procesach trwającej w Polsce zmiany instytucjonalnej. Mówiąc dobitniej chodzi o takie, sieciowe ukierunkowanie badań, o jakim wielokrotnie, również w swym wykładzie wygłoszonym z okazji otrzymania nagrody Nobla, wspominała Elinor Ostrom (Ostrom, 2010). Parafrazując jej słowa: chodzi o rozwój „dobrych” sieci sytuowanych pomiędzy rynkiem a etatem (państwem). Aby nie być źle zrozumianym: warto dodać, że nie formułuje się tutaj, tym samym, sugestii, że jedynie rozwój silnych więzi społecznych rokowałby nadzieję na wydobywanie się z impasu życia obywatelskiego w Polsce. O tym, że byłoby to nadmierne uproszczenie przekonywał, w swym wielokrotnie cytowanym artykule Mark S. Granovetter, i to już na początku lat 80 (Granovetter, 1983). Zauważył on, że wprowadzie słabe więzi społeczne mogą stanowić przesłankę alienacji jednostek, ale zarazem dają im większe pole społecznego manewru, pozwalają na realizację bardziej zróżnicowanych życiowych strategii radzenia sobie. Z kolei, tak zwykle pożądaną, więzi silne sprzyjają wprowadzie spójności, ale jednocześnie, w swym konkretnym środowisku, w wymiarze lokalnym, w szerszym układzie odniesienia mogą owocować również niepożądaną segmentacją społeczną. W tym kontekście wiele zresztą daje do myślenia dziedziczna od pokoleń skłonność Polaków do wycofywania się w ścisły krąg życia rodzinnego i

¹⁴ Zob. np.

(ewentualnie) towarzyskiego. Nawiązując do ustaleń E. Ostrom i sugerując możliwość przyjęcia zmodyfikowanej perspektywy badawczej nie zamierzam więc w jakikolwiek sposób faworyzować więzi silnych. Usiłuję natomiast zwrócić uwagę, że adekwatność rozwiązań zależy od lokalnych kontekstów. W jednym, przypadku sprawdzi się decentralizacja i deregulacja, w innym zaś centralizacja, a nawet etatyzacja niektórych procesów. Bez uprzedniego zbadania – teoretycznie i praktycznie, w działaniu – stanu społecznego „tła” dla określonych rozwiązań nie można, w sposób rozsądny oczekiwać ich pożądanego działania, podobnego do tego, które notuje się np. w kraju, z którego pochodzi określony wzorzec. Wstępne rozpoznanie wspomnianego tła mogłoby ogniskować się na zgrubnym określeniu stanu sieci społecznych operujących na określonym terenie lub w ramach jakiejś klasy działań. Byłby to chyba jeden z niewielu skutecznych dziś sposobów na podjęcie bardziej skoordynowanych działań wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego i cywilizujących aktywność grup interesu. Różne bariery uniemożliwiające podjęcie podobnych działań zdają się jednak niewzruszone i niewiele wskazuje na to, aby tego rodzaju strategię szybko zyskiwały na popularności.

Darowany w ten sposób czas można jednak spożytkować na lepsze naukowe poznanie stanu rzeczy. W tym celu, nawiązując do metody scenariuszowej, wskazanej w punkcie 3 niniejszego opracowania oraz uwag zgłoszonych w punkcie 6, proponuje się typologizację zasobów organizacji grup interesu, która może być przydatna w określaniu ich potencjału i włączania interesariuszy do układów o charakterze sieciowym, które mogłyby się z publiczną korzyścią rozwijać w ramach działań związanych z procesem KRK.

Rola zasobów organizacji grup interesu w powstawaniu sieci włączających interesariuszy

Jak rozumieć sieć – metodologiczny kontekst analizy sieci

Analiza sieci środowiskowych wyrasta z kręgu interdyscyplinarnych badań nad grupami interesu oraz teorii organizacji. Projekty tego rodzaju realizowane były od połowy lat 70. Dotąd jednak nie doszło do wypracowania skonsolidowanej teorii, a zdania na temat nowego paradygmatu są podzielone. Mimo to podkreśla się, że analiza sieci umożliwia badanie i ewentualne projektowanie układów odmiennych od tradycyjnych, w których zależności hierarchiczne, charakterystyczne dla korporatyizmu, przeplatają się z relacjami rywalizacyjno rynkowymi, jakie dominują w pluralizmie. Zarysowuje się przy tym dość wyraźny podział na dwa podejścia badawcze, dwie „szkoły” *policy networks*. Najbardziej charakterystyczne różnice pomiędzy nimi zawiera Tabela 12.

Tabela 12. Szkoły funkcjonujące w obrębie analizy sieci

Szkoła pośrednictwa interesów	Szkoła zarządzania interesem publicznym
Sieć uznawana jest za rodzaj relacji pomiędzy władzą a społeczeństwem, jej „tkankę” stanowią, tworzące się w sposób oddolny, wzajemne zależności wynikające z potrzeby wymiany zasobów, która jest niezbędna w procesach artykulacji, ochrony i realizacji interesów. Struktura uwarunkowań sieciowych może przesądzać o rezultatach działań politycznych. Sieć stanowi swoiste medium komunikacji społecznej i politycznej, jest strukturą służącą zarówno artykulacji interesów, wymianie zasobów, jak i transferowi informacji	Sieć uznaje się za układ słabo zhierarchizowanych, zdecentralizowanych i zdekoncentrowanych form interakcji pomiędzy prywatnymi oraz publicznymi podmiotami organizacyjnymi. Rezultaty analizy sieci mają praktyczne zastosowanie, można je wykorzystywać w nowoczesnych praktykach zarządzania sprawami publicznymi. Wykorzystanie istniejących sieci oraz kreacja nowych stanowi alternatywę zarówno dla hierarchicznego administrowania, jak i dla rywalizacyjnych zachowań rynkowych

Źródło: oprac. własne

Pierwszą szkołę analizy sieci, można określić mianem szkoły pośrednictwa interesów. Jej zwolennicy skłaniają się, ku definicji sieci proponowanej przez K. Bensona. Badacz ten uznaje sieć za strukturę powiązań wewnątrz- i międzygrupowych, a także wewnątrz- oraz międzyorganizacyjnych. Jej najbardziej charakterystyczną cechą jest zróżnicowany dostęp poszczególnych podmiotów do różnorodnych zasobów, w tym również do publicznych procesów decyzyjnych. Nierówny dostęp tworzy swoisty popyt na zasoby i wpływa na dynamikę procesów pośrednictwa interesów, gdyż strony, dążąc do realizacji swych celów, muszą posługiwać się strategicznie rozlokowanymi zasobami, a jeśli ich nie posiadają, to starają się je pozyskiwać. Czynią to m.in. drogą zawierania transakcji z podmiotami dysponującymi rzadkimi zasobami. W ten sposób, za sprawą nierównomiernego dostępu do zasobów tworzy się układ stosunków opartych na wzajemnej zależności, którego zasadniczą treścią staje się proces wzajemnej wymiany zasobów. W tym miejscu należy jednak zachować ostrożność, gdyż podobna charakterystyka towarzyszyła niektórym opisom korporatyizmu. Co zatem odróżnia proces wymiany zasobów w obrębie układu sieciowego od analogicznych transferów zachodzących w korporatyzmie? Przede wszystkim jego zdecydowanie większa elastyczność. Można powiedzieć, że w obrębie rozumianej w powyższy sposób sieci ma miejsce swoista gra sygnalizacyjna pomiędzy wieloma uczestnikami interakcji, natomiast w obrębie korporatyizmu standardy procesów wymiany są bardziej sztywne, bardziej zhierarchizowane i koordynowane przez państwo. Treść wspomnianej sieciowej gry stanowią komunikaty dotyczące możliwości ochrony oraz realizacji interesów grupowych i organizacyjnych, a także determinacji aktorów do działań w imieniu artykułowanych w ten sposób interesów. Wspomnianym komunikatom towarzyszą przekazy odnoszące się do zasobów niezbędnych do działań na rzecz ochrony, promocji oraz realizacji interesów.

Drugą ze szkół rozwijających się w obrębie analizy sieci, można określić mianem szkoły zarządzania interesem publicznym. W tej perspektywie sieci środowiskowe postrzegane są przez pryzmat struktury oraz dynamiki relacji i współzależności kształtujących się pomiędzy poszczególnymi aktorami prywatnymi i publicznymi w trakcie realizacji przedsięwzięć politycznych i administracyjnych. Demokratyczne rządy coraz częściej wykorzystują układy sieciowe w celu realizacji programów administracyjnych. Współczesna administracja publiczna przestaje być „samowystarczalnym graczem” i stopniowo staje się „kapitanem drużyny”, na którego barkach spoczywa mobilizacja i koordynacja zasobów oraz nadzór nad działaniami zespołowymi. Praktyki tego rodzaju uwidaczniają się zwłaszcza w obrębie tzw. nowego stylu zarządzania interesem publicznym (*New Public Management*). Argumentem przemawiającym za rozwojem tego typu działań są m.in. niższe koszty realizacji wdrożeń związane np. z wykorzystaniem różnorodnych zasobów, którymi dysponują podmioty niepubliczne, a także potencjalnie wyższa skuteczność będąca efektem odbiurokratyzowania procedur wdrożeniowych. Odbiurokratyzowanie nie oznacza oczywiście utraty kontroli i nadzoru nad całością procesów implementacyjnych, choć zagrożenie tego rodzaju może się pojawiać, zwłaszcza wówczas, gdy zarysowuje się niski poziom zaufania pomiędzy podmiotami uwikłanymi w sieć oraz towarzysząca mu zwykle presja korupcyjna. Zaufanie jest czynnikiem kluczowym, gdyż sieć – w rozumieniu szkoły zarządzania interesem publicznym – utkana jest z różnorodnych kontraktów i

zobowiązań, a tego rodzaju relacje, jak doskonale o tym przekonuje obserwacja funkcjonowania rynku ekonomicznego, nie mogą się obejść bez odpowiedniego poziomu zaufania. Jeśli zaufanie istnieje, wówczas jest bardzo prawdopodobne, że wykorzystanie sieci w obrębie niektórych polityk szczegółowych okaże się bardziej efektywne, aniżeli tradycyjne administrowanie hierarchiczne. Wykorzystanie sieci ogranicza jednocześnie zakres zachowań rywalizacyjnych, które mogłyby przyczynić się do destrukcji tych programów administracyjnych, z realizacji których zysk mierzony jest nie tylko efektywnością ekonomiczną. W perspektywie szkoły zarządzania interesem publicznym sieci mogą powstawać w wyniku zaplanowanych działań struktur administracji publicznej, które starają się realizować poszczególne programy w kooperacji z podmiotami funkcjonującymi już w środowisku lub dopiero powstającymi w wyniku przedsięwzięć administracyjnych.

Nie oznacza to oczywiście, że w świetle ustaleń omawianej szkoły mamy do czynienia wyłącznie ze zracjonalizowanym układem harmonizowania procesów planowania i wdrożeń w obrębie poszczególnych polityk szczegółowych a pieniądze i władza pełnią jedynie rolę środków wykorzystywanych w realizacji coraz ambitniejszych celów. Należy się tu zgodzić z J. Bensonem, który w swych poszukiwaniach metod i środków koordynacji funkcjonowania zdecentralizowanych i zdekoncentrowanych struktur administracji i służb publicznych definiuje sieci jako konstelacje powiązań międzyorganizacyjnych, których najważniejszym spoiwem są zależności związane z pozyskiwaniem, kontrolą i wykorzystaniem zasobów. Jednocześnie podkreśla, że wprawdzie w nieco dalszym, lecz wyraźnie widocznym tle tego układu rysują się procesy dystrybucji dwóch najbardziej pożądaných dóbr – władzy oraz pieniędzy (zob. Benson 1982, s. 137 – 148).

Pozostaje zatem stwierdzić, że **sieć jest jednocześnie (1) układem powiązań i zależności o charakterze społecznym, ekonomicznym, międzyorganizacyjnym oraz politycznym, (2) medium komunikacji społecznej, międzyorganizacyjnej, publicznej i politycznej, a także (3) czymś w rodzaju międzyorganizacyjnej „energetycznej linii przesyłowej” służącej do transferu zasobów – w tym również pieniędzy, możliwości kontroli (np. w postaci obsady stanowisk politycznych i administracyjnych) oraz poparcia politycznego (legitymizacji) dla działań władzy.**

Do samych układów jeszcze się powróci. Wcześniej jednak scharakteryzowane zostaną zasoby, których wymiana stanowi istotę sieci.

Rodzaje zasobów interesariuszy

W świetle tego, co dotychczas został powiedziane za zasoby należy uznać wszystkie te czynniki, zarówno pochodzenia zewnętrznego, jak i wewnętrznego, których mobilizacja przesądza o przetrwaniu, poprawnym funkcjonowaniu oraz rozwoju organizacji, a także decyduje o powodzeniu akcji podejmowanych przez organizację w środowisku o konkretnych parametrach społecznych, ekonomicznych, instytucjonalnych oraz politycznych.

Można wskazać na jedenaście podstawowych czynników, które wywierają wpływ na ogólną siłę grup interesu, wybór strategii działania, dobór odpowiednich rozwiązań taktycznych i w rezultacie – na przebieg i efekty politycznego procesu decyzyjnego (Tabela 13).

Tabela 13. Rodzaje zasobów organizacji grup interesu

Rodzaj zasobów	Charakterystyka
Czynnik dostępu do strategicznych ośrodków władzy	Reprezentacja w parlamencie oraz na forum komisji parlamentarnych, uczestnictwo w pracach komisji dwu- oraz trójstronnych, kontrola stanowisk w administracji publicznej, skuteczny lobbying
Czynnik finansowy	Sponsoring, utrwalone wzory finansowania przedsięwzięć politycznych (np. wspieranie działalności partii) dostęp do alternatywnych źródeł finansowania, takich jak kredyty, różnego rodzaju dotacje, subwencje, ulgi podatkowe, kontyngenty administracyjne, zamówienia publiczne etc.
Czynnik merytoryczny	Dostęp do „baz danych”, informacji naukowej i fachowej, posiadanie zaplecza merytorycznego w postaci struktur organizacyjnych, które pozyskują, segregują, przechowują oraz przekształcają informacje, a także utrzymują kontakt z ekspertami współpracującymi z organizacją. Czynnikiem ten jest bardzo przydatny zarówno w trakcie prowadzenia briefingu, czy kampanii lobbyingowej, jak i w czasie prac w obrębie komisji parlamentarnych, trójstronnych etc.
Czynnik symboliczny	Tożsamość organizacji, jej światopoglądowa i normatywna afiliacja, wizerunek i zarządzanie nim, kultura organizacyjna, styl komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, wzory postępowania w przestrzeni politycznej. Czynnikiem ten pozwala na rozpoznanie organizacji oraz przewidywanie jej działań
Czynnik mobilizacji	Poziom lojalności członków i zwolenników organizacji grupy interesu, zdolność elit organizacyjnych do ich dyscyplinowania i kontroli. Potencjalne i realne możliwości zainicjowania akcji kolektywnej oraz możliwość skutecznego zagrożenia sankcjami – skierowanymi zarówno przeciw niezdyscyplinowanym członkom, jak i przeciw podmiotom, z którymi organizacja rywalizuje
Czynnik kapitału ludzkiego	Kulturowe kompetencje elit oraz członków organizacji, „jakość” liderów, struktura wieku i płci wśród członków oraz „elektoratu” organizacji
Czynnik afiliacji i koalicji	Potencjał (para) koalicyjny, ułatwienia oraz bariery afiliacji. Efektywność działań organizacji grup interesu
Czynnik instytucjonalny i dostęp do	Istnienie trwałych, nieformalnych i formalnych „matryc”

podstawowych dóbr publicznych	aksjonormatywnych, które obejmują normy oraz wzorce postępowania organizacji grup interesu w przestrzeni politycznej, a także porządkują ich relacje z podmiotami władzy. Możliwości korzystania z dobrodziejstw rozwiązań prawnych oraz „urządzeń” życia publicznego na warunkach równych z innymi podmiotami, m.in. dostęp do mass mediów, możliwość dociekania własnych praw drogą sądową, sprawiedliwe zasady rywalizacji na rynku politycznym
Czynnik bazy strukturalnej i koordynacja	Zakres uzwiązkowania, centralizacji, koncentracji i spójności organizacyjnej oraz stan zaplecza materialnego. Harmonijne wykorzystanie dostępnych zasobów

Źródło: oprac. własne

Wymienione w Tabeli 13 rodzaje czynników nie wyczerpują oczywiście listy zasobów, które mogą kontrolować współczesne organizacje grup interesu. Wydaje się jednak, że wśród wskazanych czynników znalazły się wszystkie najważniejsze elementy.

7.2.1 Czynnik dostępu

Pierwszy wymieniony czynnik – dostępu do politycznych i administracyjnych ośrodków decyzyjnych – przesądza o powodzeniu akcji kolektywnej, której celem jest wywarcie wpływu na procesy decyzyjne. Niektóre spośród organizacji grup interesów korzystać będą ze statusu legitymizowanego rozmówcy, podczas gdy działania innych mogą być blokowane, np. przez rywali, czy przez nieformalne, a zarazem wpływowe środowiska istniejące np. wewnątrz konkretnego resortu administracyjnego (wewnętrzne, urzędnicze grupy interesu), w odniesieniu do których w literaturze zachodniej używa się niekiedy określenia *gatekeepers*, tj. strażnicy dostępu. W przypadku organizacji grup interesu najbardziej ewidentnym atrybutem posiadania dobrego dostępu do strategicznych ośrodków władzy jest względnie trwała gwarancja udziału w tych procesach decyzyjnych, którymi są one najbardziej zainteresowane. Czynnik dostępu, w swej optymalnej postaci, może obejmować zarówno posiadany przez organizację potencjał parlamentarny (np. w postaci związanych z nią parlamentarzystów oraz ekspertów biorących udział w pracach komisji parlamentarnych), jak i będący jego wypadkową potencjał gabinetowy. Bardzo istotnym lub nawet kluczowym elementem tego czynnika będzie również uczestnictwo w dwu- oraz trójstronnych instytucjach dialogu społecznego. Czynnik dostępu, sam w sobie niezwykle ważny, umożliwia dostęp nie tylko do procesów decyzyjnych, ale również dostęp do innych zasobów – np. o charakterze finansowym, symbolicznym, czy merytorycznym. Organizacja, która ma wpływ na strategiczne decyzje będzie mieć również wpływ na transfery finansowe – zarówno w sektorze publicznym, jak i (w mniejszym wprawdzie stopniu) sektorze prywatnym. Podmiot taki będzie również oddziaływał na przepływ zasileń symbolicznych i merytorycznych stając się tym samym wpływowym „gatekeeperem”. Nie trzeba też chyba szczególnie przekonywać, że kapitalizacja i operacjonalizacja czynnika dostępu może być ściśle związana z istnieniem układów o charakterze klientelistycznym, nepotystycznym oraz korupcyjnym.

7.2.2. Czynniki finansowy

Znaczenie czynnika finansowego jest ewidentnie widoczne i bywa niekiedy uwypuklane jako kluczowe, z czym do końca nie można się jednak zgodzić, gdyż nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której zasoby finansowe podlegać będą silnej presji politycznej inicjowanej dzięki kapitalizacji czynnika dostępu. Mówiąc innymi słowami – dostęp do władzy może nie tylko osłabiać siłę wpływów zasobów finansowych, ale również może ułatwiać przejęcie nad nimi kontroli. Interesariusze niekontrolujący zbyt spektakularnych zasobów finansowych, lecz posiadający odpowiednio skuteczne „przełożenia” na ośrodki decyzyjne mogą zarówno niwelować wpływy grup finansowych, jak i doprowadzić – np. przez odpowiednie ukierunkowanie procesu legislacyjnego – do utraty przez te grupy znacznej części ich zasobów finansowych. Z drugiej strony łatwo zauważyć, iż w przypadku organizacji grup interesu mamy dość często do czynienia ze swoistym efektem „ekonomii skali” – im większa jest zamożność organizacji, tym łatwiejszy ma ona dostęp do ośrodków władzy i cieszy się większą siłą wpływu w przetargach politycznych, zwłaszcza tych, których przedmiotem są kwestie gospodarcze. Finansowo najsilniejsze kręgi grup interesu korzystają z niemal stałego dostępu do procesów decyzyjnych – i to nie tylko w krajach, w których rozwinął się układ korporatystyczny, ale również w krajach, gdzie zdecydowanie dominuje pluralizm. Przekonuje o tym amerykańska praktyka nazywana mechanizmem „drzwi obrotowych”, której utrwalenie umożliwia grupom interesu „instalowanie” swoich ludzi w strukturach prezydenckiej administracji. W okresie prezydentury Georga Busha juniora bodaj najbardziej znanym przykładem funkcjonowania „drzwi obrotowych” pomiędzy sektorem prywatnym a sektorem publicznym było obsadzenie kilku wysokich stanowisk w federalnych departamentach osobami, które wcześniej należały do zarządu kontrowersyjnej firmy Monsanto, znanej z produkcji genetycznie modyfikowanej żywności. Potęgę czynnika finansowego konkretnej organizacji grupy interesu odzwierciedla również potencjalny oraz realny dostęp do takich źródeł finansowania, jak – kredyty (tzw. własność kredytowa), różnego rodzaju dotacje, subwencje, ulgi podatkowe, kontyngenty administracyjne, zamówienia publiczne etc. – chodzi tu zarazem o dostęp, jak i możliwość wprowadzania korzystnych dla siebie zmian legislacyjnych w przepisach regulujących te kwestie. Firmy należące do najbardziej uprzywilejowanych grup otrzymywać mogą kolejne zamówienia ze strony administracji centralnej, nawet wówczas, gdy nie wywiązały się poprawnie z dotychczasowych przedsięwzięć, czego przykłady są widoczne i w kraju, i za granicą. Pozostaje więc stwierdzić, że powiązania pomiędzy obydwoma rodzajami zasobów należą do najbardziej ewidentnych i oczywistych związków zachodzących w skomplikowanym procesie kapitalizacji zasobów. Oznacza to, że „pełny zysk” zasoby finansowe mogą przynieść wówczas, gdy istnieje „odpowiednie poparcie” władzy, która stale potrzebuje finansowych zastrzyków do realizacji rozmaitych działań. W ten sposób dochodzimy do trywialnego już współcześnie „odkrycia”, iż grupy kontrolujące polityczne procesy decyzyjne oraz

grupy kontrolujące finanse są nieustannie i wzajemnie zainteresowane posiadanymi przez siebie zasobami. Z tej właśnie podstawowej przyczyny dochodzi do powstawania hermetycznych, „żelaznych” kręgów wymiany, o których pisali m.in. przedstawiciele szkoły określanej mianem pluralizmu amerykańskiego.

7.2.3. Czynniki merytoryczne

Czynnik merytoryczny, związany z dostępem do fachowej wiedzy oraz profesjonalnym przygotowaniem ułatwia negocjacje, deliberowanie, współdecydowanie, udział w zarządzaniu publicznym, umożliwia także skonstruowanie czytelnego komunikatu oraz może pozwolić grupom interesów na sprawowanie kontroli nad przebiegiem procesów standaryzacyjnych, których efekty znajdują wyraz w zapisach odpowiednich ustawach, kodeksach, bazach danych i systemach standaryzacyjnych, a także w niektórych regulacjach prawa miejscowego oraz – co staje się coraz istotniejsze – także w treści dokumentów emitowanych przez instytucje Unii Europejskiej, przede wszystkim Komisję Europejską. Czynniki merytoryczne pełnią kluczowe znaczenie w nowoczesnym lobbingu, w którym wiedza ekspercka i opracowania merytoryczne stanowią też jedno z podstawowych narzędzi. Lobbing zaś to często wykorzystywana przez grupy interesu i ich organizacje strategia polegająca na dostarczaniu we właściwym czasie (np. podczas opracowywania projektu ustawy w komisji parlamentarnej), w konkretnym miejscu (np. na forum komisji parlamentarnych) oraz wybraną drogą (np. poprzez „ludzi zaufanych”, sprzymierzeńców zorganizowanej grupy lub przy wykorzystaniu usług zawodowych lobbystów) odpowiednio opracowanych informacji. Celem tego rodzaju przedsięwzięcia jest legalna korekta politycznego procesu decyzyjnego, której wdrożenie sprzyjać będzie realizacji interesów grupowych. Po lobbing częściej sięgają te organizacje grup interesu, którym przyszło funkcjonować w układzie pluralistycznym. Przekonują o tym przykłady praktyk rozwijanych w USA, Wielkiej Brytanii, a także na poziomie UE. Grupy interesu funkcjonujące w warunkach korporatyzmu strategię lobbingową wykorzystują rzadziej, przede wszystkim dlatego, że cieszą się stałym, zinstytucjonalizowanym dostępem do ośrodków decyzyjnych. Fakt ten nie powinien budzić szczególnego zdziwienia z dwóch podstawowych przyczyn. Po pierwsze, w przypadku strategii podejmowanych przez grupy interesu działa swoiste prawo „zachowania energii” – organizacje afiliowane w strukturach trójstronnych nie mają zwykle potrzeby sięgania po lobbing, którego wykorzystanie wiąże się przecież z potrzebą poniesienia dodatkowych kosztów. Po drugie, wykorzystanie lobbingu przez organizacje, których przedstawiciele zasiadają do stołu obrad z reprezentantami władzy i innych grup interesu, mogłoby narazić je na podejrzenia o próbę gry „na dwa fronty”, a w efekcie na utratę reputacji oraz zaufania ze strony pozostałych stron dialogu, co – jak wiemy z doświadczeń krajowych – może pociągnąć za sobą załamanie całej formuły dialogu. Istnieją oczywiście wyjątki. W pewnych sytuacjach, organizacje grup interesu wspomagają swoje wysiłki negocjacyjne działaniami lobbingowymi, które mogą być np. ukierunkowane na kształtowanie opinii publicznej. Było tak w przypadku Szwedzkiego Stowarzyszenia Pracodawców (Svenska

Arbeitsgivareföreningarnes – SAF), które w pierwszej połowie lat 90., wykorzystując tzw. lobbying pośredni, z powodzeniem podjęło się zadania przekonania opinii publicznej o potrzebie reform szwedzkiego modelu państwa bezpieczeństwa socjalnego (*welfare state*). SAF realizował swą strategię wielotorowo, wykorzystując zarówno typowe narzędzia marketingowe (np. billboardy), jak i sięgając po odpowiednie wsparcie merytoryczne, oferując opinii publicznej odpowiednie opracowania, czy inicjując różnorodne dyskusje z udziałem autorytetów i ekspertów. O poziomie trudności tego przedsięwzięcia przekonuje fakt, że w Szwecji partie prawego skrzydła są o wiele słabsze od socjaldemokracji, a to one właśnie postrzegane są z reguły w roli „promotorów” reform systemów polityki społecznej. Działania SAF, określane przez związkowych zwolenników dotychczasowego, niewydolnego już wówczas kursu mianem *agresywnej neoliberalnej propagandy*, odniosły sukces (Stephens 2000, s. 43). Jego wiodącym przejawem jest fakt, iż szwedzka socjaldemokracja, podobnie jak inne europejskie ugrupowania tej rodziny, została „zainfekowana” nowym myśleniem o przyszłości *welfare state*. Nowe myślenie wyrażają programowe postulaty z kręgu tzw. socjaldemokratycznej nowej trzeciej drogi, która – najogólniej mówiąc – stanowi próbę adaptacji ustaleń J.M. Keynesa i J. Schumpetera przy uwzględnieniu dokonań teoretyków (przede wszystkim M. Olsona) oraz praktyków (R. Reagana i M. Thatcher) tzw. Nowej Prawicy. Wykorzystanie lobbyingu pośredniego przez SAF stanowi przykład skutecznego wdrożenia strategii wspomagającej, która nie tylko nie zniszczyła, lecz uzupełniła i odświeżyła praktyki charakterystyczne dla szwedzkiego korporatystycznego układu instytucjonalnego, a pośrednio pomogła również „odmienić” partię socjaldemokratyczną. Tak spektakularny sukces umożliwiły oczywiście wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania sytuacyjne, niemniej jednak nie byłby on tak znamieny bez sprawnego wykorzystania przez SAF nie tylko nadarzającej się sytuacji, ale i własnych zasobów, w tym silnego zaplecza merytorycznego.

7.2.4. Czynniki symboliczne

Czynnikowi symbolicznemu pragnę poświęcić nieco więcej uwagi, przede wszystkim z racji istotnych powiązań pomiędzy tożsamością organizacyjną, kulturą organizacyjną oraz organizacyjnym wizerunkiem. Z jednej strony chciałbym wskazać na istotę wymienionych kategorii, z drugiej zaś ukazać relacje, w których pozostają one w stosunku do siebie.

Pod koniec lat 80. W. Olins, badacz zajmujący się teorią organizacji, w opracowaniu *Corporate Identity* wskazał na szereg przykładów dowodzących, że silne firmy transnarodowe, takie jak Shell, czy Yves Saint Laurent, używają symboli wizualnych (znaków firmowych, nazwy, logo oraz odpowiedniej kolorystyki) nie tylko do oznaczenia markowych produktów, lecz również dla wzmocnienia swej organizacyjnej tożsamości (Olins 1989). Te dość oczywiste ustalenia odnoszą się również do organizacji grup interesu, jak i do wielu innych podmiotów polityki. Rozumiany w ten sposób czynnik symboliczny jest nierozłącznie związany z tożsamością organizacji grupy interesu i – jako taki – pozwala wzmocniać i reprodukcować więzi, chronić organizacyjne wartości oraz stanowi

źródło rytuału. W tym zatem sensie symbolika, wraz z odpowiednią wizualizacją jej treści, stanowi element „głębokiej” tożsamości nie tylko firm sektora prywatnego, ale również grup interesu i ich organizacji. Omawiany czynnik bywa zasilany zarówno przez „twarde” symbole stanowiące nawiązujące do najważniejszych elementów struktur tożsamości, wielkich instytucji, przekonań, mitów, konwencji oraz stereotypów o charakterze narodowym, patriotycznym, niepodległościowym czy religijnym, jak i symbole „miękkie”, np. odnoszące się do tradycji ruchów robotniczych, czy cechów rzemieślniczych i gildii kupieckich. Możliwe są również kombinacje obu rodzajów symboliki, czego przykładem było splatanie symboli religijnych z symbolami partyjnymi oraz symbolami organizacji grup interesu w Austrii i Holandii w okresach, gdy w krajach tych bardzo mocno dawały o sobie znać podziały o charakterze filarowym. W okresie międzywojennym jedną z najbardziej wyrazistych a zarazem niecodziennych kombinacji symbolicznych stosowali Austriacy Chrześcijańscy Socjaliści (*Bund der religiösen Sozialisten Österreichs* – RSÖ). Ruch ten składał się z dwóch sprzymierzonych organizacyjnych całości w postaci katolickiej oraz protestanckiej „wspólnot pracy” (*Arbeitsgemeinschaft*) i posługiwał się symbolem krzyża, któremu po jego prawej oraz lewej stronie towarzyszyły sierp i młot. Wyraziste przykłady symbolicznych zapożyczeń odnajdziemy również w Polsce. Najbardziej oczywistym z nich było wykorzystanie pisma o charakterystycznym kształcie, tzw. „solidarycy”, w logo Akcji Wyborczej „Solidarność”. W elekcji parlamentarnej w 1997 ten prosty zabieg w sposób istotny wzmocnił działania na rzecz kapitalizacji zasobów mobilizacyjnych. Nie chodziło rzecz jasna przede wszystkim o nawiązanie do relacji ze strukturami związku zawodowego, lecz o odniesienie się do symboliki etosu „Solidarności”, w skład której wchodziły i wchodziły elementy wyznaniowe oraz patriotyczno-narodowe. Przykład logo AWS dobrze uświadamia nie tylko splatanie się „twardej” i „miękkiej” symboliki, ale również znaczenie graficznej wizualizacji odniesień do tożsamościowych systemów aksjonormatywnych, a więc do tradycji, historii, tożsamości a nawet do organizacyjnych rytuałów. Warto także zwrócić uwagę na samą kolorystykę symboli graficznych wykorzystywanych przez organizacje grup interesu. Związki zawodowe sięgają zwykle po kolor czerwony, tak charakterystyczny dla socjaldemokracji. Natomiast organizacje biznesu chętniej używają zestawień kolorów niebieskiego, czarnego, czyli „ulubionych” kolorów konserwatystów i liberałów oraz żółtego, złotego lub beżowego, które często wykorzystują chadecy. W ostatnich dekadach ubiegłego wieku politycznie rozpoznawalne stały się również zielenie – chętnie wykorzystywane przez ruchy ekologiczne, które zaczęły skutecznie „zagospodarowywać” tradycyjny kolor partii agrarystycznych. Nie sposób wreszcie nie zauważyć nieco „papuziej” kolorystyki tzw. ruchów tęczowych, które występując w imieniu mniejszości seksualnych posługują się kombinacją pastelowych odcieni kolorów czerwonego, żółtego, zielonego i niebieskiego. Podobieństwa w kolorystyce stosowanej przez partie polityczne i organizacje grup interesu nie są zaskakujące i wynikają z odniesień światopoglądowych i parakoalicyjnych. Symbolika obu typów organizacji może oczywiście również zawierać kolorystykę narodową, etniczną lub regionalną, co jest wyraźnie dostrzegalne m.in. w umieszczanym na białym tle czerwonym logo NSZZ „Solidarność”. Ujawniają się przy tej okazji pewne charakterystyczne zależności. W krajach jednolitych etnicznie, gdzie funkcjonuje unitarny typ państwowości, w zasadzie wszystkie silne grupy interesu odwoływać się będą do tradycji narodowej. Rywalizacja wokół tego rodzaju kwestii symbolicznych, jeśli w ogóle będzie widoczna, to

będzie miała charakter raczej drugoplanowy. Inaczej jest już jednak z zasileniami o charakterze symbolicznym, których korzenie tkwią w takich determinantach struktury społecznej jak wiek, płeć, wykształcenie, wyznanie, wykonywany zawód, miejsce zamieszkania, czy styl życia. Wymienione zmienne, wyłączwszy może styl życia, mają zwykle charakter niezależny, a ich konfiguracja, stanowiąca spłot czynników kulturowych, psychologicznych, społecznych, ekonomicznych oraz politycznych, przyczynia się do rozwoju podziałów społecznych i politycznych. Najbardziej charakterystycznym przykładem wykorzystania uwarunkowanych w ten sposób zasobów przez grupy interesu jest wspomniany już rozwój więzi o charakterze symbolicznym pomiędzy związkami zawodowymi a socjaldemokracją, czy światopoglądowe partnerstwo łączące zrzeszenia obywatelskie o wyraźnym profilu religijnym z odpowiednimi związkami wyznaniowymi, tak jak w przypadku chadeckich partii politycznych i związków zawodowych, które tradycyjnie cieszą się dostępem do katolickiej, czy protestanckiej symboliki religijnej. Czynnik symboliczny jest zatem integralnym elementem tożsamości organizacyjnej. Czym jednak jest sama organizacyjna tożsamość? Odwołując się do dorobku psychologii, tożsamość organizacyjną można porównać do jaźni, z tym jednak zastrzeżeniem, że pojęcie jaźni posłuży tu wyłącznie jako metafora. W tym sensie tożsamość jest dla organizacji tym, czym dla jednostki jest osobowość. Dzięki posiadanej osobowości odróżniamy ludzi od siebie. Podobnie rzecz się ma z organizacjami. Posiadana przez nich „jaźń”, czyli tożsamość, pozwala wyodrębnić je z otoczenia. Tożsamość zyskuje na znaczeniu wraz ze wzrostem komplikacji otoczenia. Przykładów na poparcie tej tezy dostarcza rywalizacja rynkowa, ale również funkcjonowanie diaspor mniejszości narodowych, które dążą do przetrwania i rozwoju w „obcym” środowisku. Z tego między innymi powodu tożsamość, a wraz z nią kultura organizacyjna mogą mieć „nachylenie” introwertyczne lub ekstrawertyczne, indywidualistyczne lub kolektywne, czy wreszcie „hazardowe” (czy „ryzykanckie”) lub zrównoważone. Tożsamość organizacyjna, a za nią kultura organizacyjna, jest więc, jeśli posłużymy się metaforą, rodzajem soczewki, przez którą organizacje postrzegają i dzięki której interpretują zarówno otaczający je świat (środowisko zewnętrzne) jak i własne wnętrza (środowisko wewnętrzne). Rozumiana w ten sposób tożsamość organizacyjna obejmuje:

wyróżniające się (formalne oraz nieformalne) atrybuty organizacji, z których część jest wizualizowana w postaci graficznej;

podstawowe wartości, którym hołduje podmiot;

najczęściej stosowane sposoby „wytwarzania” oraz „produkty” będące ich efektem;

wyznaczniki dominującego w organizacji stylu zarządzania.

Mając na uwadze to co dotychczas zostało powiedziane należy stwierdzić, że tożsamość organizacyjna wspiera się na czterech filarach. **Filar pierwszy** istnieje w postaci „jaźni” organizacji. Wspomnianą „jaźń” należy rozumieć jako zespół uogólnień, dzięki którym członkowie organizacji postrzegają ją w określony sposób, wypuklają pewne jej cechy uznając je tym samym za wiodące. **Filar drugi** to zinterpretowany wizerunek zewnętrzny organizacji, czyli „jaźń odzwierciedlona”. Stanowi ona wewnętrzne odbicie obrazu organizacji jaki odbiera jej otoczenie. **Filar trzeci** określić można mianem „reputacji” organizacji zawierającej cechy oraz oceny przypisywane organizacji przez

obserwatorów zewnętrznych, którzy porównują ją do innych podobnych podmiotów. Reputacja oddaje pozycję organizacji w stosunku do jej potencjalnych koalicjantów oraz konkurencji i stanowi ważny czynnik budowy zaufania. **Filar czwarty** to zespół uwarunkowań składających się na rodzaj logiki działania kolektywnego. Są to dominujące „reguły gier” wewnątrz organizacyjnych, struktura konfliktów oraz konstelacje zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych kompromisów i koalicji. Warto również zwrócić uwagę, że we współczesnych koncepcjach wywodzących się z nauki organizacji i zarządzania oraz teorii marketingu, w odniesieniu do symbolicznych aspektów funkcjonowania organizacji – obok tożsamości organizacyjnej – używa się dwóch innych pojęć – kultury organizacyjnej oraz wizerunku organizacji, który tylko po części pokrywa się z wyodrębnioną powyżej „jaźnią odzwierciedloną” organizacji. Jeśli chodzi o kulturę organizacyjną, uznaje się, że jest ona manifestowana przez organizację na wiele różnych sposobów i na różnych poziomach, przy czym zawsze stanowi „kręgosłup”, *Leitmotiv* każdego, zarówno wewnętrznego jak i zewnętrznego, przekazu komunikacyjnego. Kultura organizacyjna stanowi całość, na którą składają się m. in. symbole, będące jednocześnie wyrazem, jak i środkiem nadawania znaczeń. Zawarta w kulturze organizacyjnej symbolika pozwala odpowiednio kodować i konfigurować informacje poprzez rozkład treści, akcentów oraz sugestii w obrębie komunikatów. Kultura organizacyjna nie jest jednak złożona wyłącznie z symboli, stanowi także zespół mechanizmów kontrolnych zakazujących, bądź aprobujących pewne zachowania, zespoły zachowań, struktury działań, a w ostateczności rodzaje działalności gospodarczej, czy nawet pewne style życia wynikające z zajmowania określonej pozycji w organizacji. Kultura organizacyjna stanowi wreszcie kombinację dwójakiego rodzaju uczestnictwa jednostek w organizacji, tj. uczestnictwa o podłożu, nazwijmy je tak umownie, moralnym (tj. wartościowo-racjonalnym) oraz uczestnictwa o podłożu kalkulacyjnym (tj. celowo-racjonalnym). Pierwszy rodzaj uczestnictwa zorientowany jest na zaspokojenie potrzeb o charakterze emocjonalnym – np. potrzeby przynależności, szacunku, czy poszukiwań autorytetu. Orientację o podłożu wartościowo-racjonalnym wyzwać może również autorytet lub charyzma lidera organizacji. Drugi rodzaj uczestnictwa, celowo-racjonalny, zorientowany jest w sposób bardziej „rynkowy” (racjonalno kalkulacyjny) – w tym wypadku bierze się przede wszystkim pod uwagę zasadę wzajemności usług oraz rachunek zysków, nakładów i strat. Z kolei wizerunek organizacji częściowo składa się na budulec drugiego filaru tożsamości organizacyjnej, czyli zinterpretowanego wizerunku zewnętrznego („jaźni odzwierciedlonej”). Nie jest on jednak wyłącznie „odbitym” obrazem organizacji, tj. obrazem, jaki członkowie organizacji uznają za odbierany przez podmioty zewnętrzne. Na wizerunek organizacji oprócz elementów „jaźni odzwierciedlonej” składają się również orientacje oraz aktywność elit związane z działaniami skierowanymi na kreację wizerunku organizacji w umyśle odbiorcy. W bogatym „arsenale” podobnych działań stosunkowo najlepiej opisane są przedsięwzięcia marketingowe zorientowane na określenie pozycji (pozycjonowanie) podmiotu na rynku politycznym. Kończąc ten wątek warto jeszcze dodać, że czynnik symboliczny nierzadko przesądza o powodzeniu akcji grupowej. Z pewnością można bowiem stwierdzić, że odpowiednia symbolika, wzmacniająca „morale” członków organizacji i jej elektoratu, może przyczynić się w sposób zasadniczy do kapitalizacji pozostałych zasobów będących w zasięgu organizacji. Przy czym najbardziej skutecznymi organizacjami interesariuszy będą te, które są w stanie nie tylko kontrolować własne zasoby symboliczne, ale również – poprzez symbole – wpływać

na tożsamość grup, które reprezentują, a nawet dokonywać redefinicji symboli „zewnętrznych”, zakorzenionych w systemach aksjonormatywnych „mega” grup (np. narodowych, religijnych). Możliwości sprawowania tego rodzaju kontroli mogą być bardzo zróżnicowane, m.in. z uwagi na **egzogenny** (grupy „zewnętrznie tworzone”) lub **endogenny** (grupy „wewnętrznie tworzone”) charakter grup, a dokładniej charakter tożsamości grupowej, które stara się reprezentować dana organizacja, na co zwraca uwagę P. Dunleavy (Dunleavy 1991, s. 60-70). Najogólniej mówiąc tożsamość grup egzogennych ma charakter zdecydowanie węższy i bardziej skoncentrowany niż ma to miejsce w przypadku grup endogennych. Ta fundamentalna różnica wywiera silny wpływ na możliwości kontroli czynników symbolicznych w obrębie obu rodzajów grup i generuje odmienne uwarunkowania mobilizacyjne. W odniesieniu do interesariuszy KRK nie można *ex cathedra* stwierdzić ich egzogennego lub endogennego charakteru bez uwzględniania czynników środowiskowych, instytucjonalno-strukturalnych, formalnych, sytuacyjnych, a więc nie można obejść się bez analiz konkretnych przypadków.

7.2.5. Czynniki mobilizacji

Czynnik mobilizacji należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z omówionym już czynnikiem symbolicznym z uwagi na silne powiązania obu rodzajów zasobów z tożsamością grupy, którą stara się reprezentować organizacja.

W egzogennych („zewnętrznie tworzonych”) grupach interesu tożsamość jest „nakładana” w sposób zewnętrzny i ma charakter bardziej skoncentrowany, gdyż wynika z silnych uwarunkowań społecznych i materialnych, takich jak role społeczne, status, prestiż, miejsce w społecznym podziale pracy, silne podziały socjoekonomiczne, wyraziste style życia itp. W grupach tych zarysowuje się zależność pomiędzy tożsamością a rozmiarem grupy – zwykle grupy większe, związane z tradycyjnymi podziałami (np. robotnicy wielkoprzemysłowi, chłopi, tradycyjne mniejszości religijne i etniczne) prezentują bardziej skoncentrowany typ tożsamości, o wyraźniej zaznaczonych granicach, które konstytuuje wyraźniejszy podział na „swoich i obcych”. Natomiast tożsamość w obrębie grup mniej licznych może (choć nie musi) przybierać nieco bardziej rozproszone formy. Związane jest to z potrzebami zawierania kompromisów z podmiotami zewnętrznymi, a także potrzebą większej wyrozumiałości wobec członków grupy, którzy nie prezentują wprawdzie „rdzennego” typu tożsamości, są jednak – głównie z uwagi na małą liczebność wspólnoty – cennym jej elementem. Dalej idące rozproszenie tożsamości uwidacznia się w grupach endogennych, gdzie tożsamość jest uwarunkowana w sposób celowo racjonalny, tzn. uzależniona jest przede wszystkim od konkretnych uwarunkowań sytuacyjnych oraz od poszukiwania rent systemowych o bardziej ‘punktowym’ charakterze (zysków ‘jednorazowych’), zaś kontekst aksjonormatywny stanowi jedynie tło a nie cel dla działań w obrębie akcji kolektywnej. Zrozumienie tego stanu rzeczy umożliwia porównanie działań tradycyjnych związków zawodowych – np. francuskiej Konfederacji Związków Zawodowych (Confédération Générale du Travail – CGT) z akcjami kolektywnymi realizowanymi przez Greenpeace

International, organizację zaangażowaną w radykalne akcje bezpośrednie na rzecz ochrony środowiska. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z przewagą czynników wartościowo racjonalnych, którym towarzyszą uzasadnienia lub raczej derywacje celowe. W drugim przypadku przeważa czynnik celowo racjonalny, który uzasadniany jest dość niespójnym przekazem wartościowo racjonalnym. Poszukując analogicznych odniesień wśród grup interesu, które starają się oddziaływać na instytucje Unii Europejskiej (UE) można porównać działania federacji w postaci konfederacyjnego Komitetu Rolniczych Organizacji Zawodowych (COPA) z aktywnością organizacji ENER G8, która stanowi koalicję ośmiu firm zainteresowanych działaniami na rzecz unifikacji oraz liberalizacji rynku energetycznego w UE. Chciałbym jednocześnie zaznaczyć, że orientacja celowo racjonalna oraz wartościowo racjonalna nie są rozłączne i należy je rozumieć modelowo, tak jak proponował M. Weber, twórca obu określeń. Tytułem uzupełnienia należy dodać, że wspomniane dwa podstawowe rodzaje orientacji ulegają selekcji w konkretnym kontekście sytuacyjnym.

Zresztą, obserwując praktykę dość łatwo zauważyć, że w obrębie grup interesariuszy, jak i innych wspólnot społecznych, nakładają się na siebie różne rodzaje zaangażowania członków w zbiorowe interakcje. Dodatkowo obraz rzeczy komplikuje fakt wzajemnego nakładania się i przenikania rozmaitych indywidualnych i kolektywnych 'rachunków', na których ostateczne wyniki wpływa kontekst kulturowo instytucjonalny oraz uwarunkowania sytuacyjne. Nie wdając się w nazbyt rozległe szczegóły zasygnalizowanej problematyki można wskazać na trzy wiodące rodzaje zaangażowania w zachowania polityczne (również w obrębie grup interesu) oraz dwa zasadnicze rodzaje kalkulacji (Tabela 14).

Tabela 14. Rodzaje zaangażowania w zachowania polityczne oraz towarzyszące im rodzaje kalkulacji

Rodzaj zaangażowania	Rodzaj kalkulacji	
	INDYWIDUALNE	KOLEKTYWNE
EKONOMICZNY , przewaga twardych motywatorów (zysk – strata, gra o sumie zerowej)	Skuteczność , interakcje wolnorynkowe, rywalizacyjne standardy podziału,	Wzajemność , interakcje rynkowe, zgodne z normami wzajemności, redystrybucja, wspólnotowe standardy podziału,
POLITYCZNY , kombinacja motywatorów twardych i miękkich (gra polityczna o zróżnicowanych wynikach)	Reputacja , interakcja zgodna z aktualnymi regułami, możliwość wywarcia presji na proces decyzyjny, kartelowe standardy podziału zysków	Zaufanie , kooperacja zgodna z względnie trwałymi regułami, partycypacja w procesie decyzyjnym, konsensualne standardy podziału zysków
SPOŁECZNY , przewaga miękkich motywatorów (zgodność z wartościami i normami, gra o sumie niezerowej)	Wolność , emancypacja jednostki, status aktora niezależnego, dobrze poinformowanego, swobodna interakcja	Bezpieczeństwo , integracja z grupą, status aktora kolektywnego, segregującego informacje zgodne ze świadomością grupową, znaczna „gęstość” interakcji (małe pole manewru jednostki)

Źródło: oprac. własne

Uwypuklone w Tabeli 14 – skuteczność, wzajemność, reputacja, zaufanie, wolność, bezpieczeństwo – służą do oznaczenia stanów idealnych uwarunkowanych jednym rodzajem zaangażowania oraz jednym rodzajem kalkulacji. Nie trzeba jednak przekonywać, że w sytuacjach realnych z podobnym prostym układem, przywodzącym na myśl system oznaczony mamy do czynienia niezwykle rzadko. Sześć wymienionych stanów idealnych należy uznać raczej za składniki kotwiczące sieć, dzięki którym dochodzi do stabilizacji jej podstaw, bez czego jej dalszy rozwój będzie utrudniony. W obrębie utkanej w ten sposób struktury konstytuują się zręby sieciowych „zasad gry”. Kierując się sugestiami R.W. Rhodesa, klasyka analizy powiązań sieciowych, za składnik najważniejszy wypada uznać zaufanie, bez którego zresztą tylko w obliczu silnych zagrożeń udaje się przeprowadzić skuteczną mobilizację działań zbiorowych (zob. np. Rhodes 1990, s. 166). Przykładowo, to właśnie gotowość grupy do udzielenia swoistego kredytu zaufania nowym członkom przesądza o ich włączeniu. Podobnie jak jego cofnięcie powoduje ekskluzję. W grupach egzogennych uzyskanie wspomnianego kredytu jest znacznie trudniejsze niż to ma miejsce w grupach endogennych, ale jego cofnięcie często wynika ze znacznie cięższych przewinień, aniżeli winy jednostki tracącej zaufanie wśród członków grupy endogennej. Mając to na uwadze powiemy, że w grupach endogennych zaznacza się wyższy poziom „nie-altruistycznych” kalkulacji indywidualistycznych oraz ekonomicznego i politycznego zaangażowania. Natomiast w grupach egzogennych powszechniejsze są kalkulacje kolektywistyczne spajane zaangażowaniem społecznym i politycznym. Uzasadnia to w sposób dodatkowy zasadność różnicowania działań określanymi mianem „szturchnięć” i „wstrząśnięć”, o których mowa w punkcie 2 niniejszego opracowania. Nie trzeba chyba raczej przekonywać o tym, że inkluzja oraz ekskluzja we współczesnych grupach interesu pracodawców i przedsiębiorców ma charakter endogenne i ogólnie o grupach tych można powiedzieć, że przejawiają one przewagę cech endogennych. Do podobnej konkluzji dochodzi się zresztą coraz częściej w odniesieniu do pracobiorców i generalnie – większości grup wchodzących w skład rodzących się społeczeństw informacyjnych (*knowledge society*)¹⁵. W cień natomiast odchodzą struktury klasowe, rozumiane jako spójne układy ról, którym towarzyszą (w miarę) jednolite wzorce tożsamości będące na tyle silne, aby stanowić podglebie dla wpływowych ideologii masowych. Kończąc wątki związane z czynnikiem mobilizacji pragnę odnieść się do sytuacji w Polsce nawiązując raz jeszcze do „pro-rynkowych” propozycji M. Olsona. Otóż wypada stwierdzić, że w Europie Środkowej na niewiele się może zdać – jak to ujął J. Beckett – „zaklinanie rzeczywistości” poprzez „mantryczne” powtarzanie poglądu, iż *mechanizmy władzy powinny upodabniać się do mechanizmów wolnorynkowego biznesu* (zob. Beckett 2000). Podobnie mizerne rezultaty przynieść może zresztą stosowanie innego rodzaju „zaklęć” odnoszących się np. do społecznej gospodarki rynkowej i dialogu społecznego, nawet wówczas, gdy sformułowania te umieszcza się w ustawach zasadniczych. Według autora „mantryczność” przywołanych sformułowań uwidacznia się wyraźnie m.in. w Polsce, gdzie sytuacja przypomina Olsonowski syndrom „przewrotnej

¹⁵ Zob. np. Bauman 2000; Bell 1973; Buschak, Kallenbach 1998; Krzysztofek, Szczepański 2002; Rigby, Smith, Yruea 1999; Stehr, Meja 2001.

polityki publicznej”, czy wręcz swoistej perwersji w polityce publicznej (*perverse policy syndrome*). W obrębie wspomnianego syndromu zaznacza się ociążałość powiązań elit gospodarczych i politycznych (*top-heavy society*) (Olson 1982, s. 168). Wzorując się na sugestiach Olsona za przejawy tego stanu rzeczy można uznać:

- słabość małych grup interesu, zwłaszcza reprezentujących elastyczne, małe i średnie przedsiębiorstwa,
- występowanie stosunkowo nielicznych, lecz za to dużych firm reprezentujących schyłkowe formy produkcji i gospodarowania,
- słabo rozwiniętą infrastrukturę transportu.
- anachroniczną strukturę rolnictwa i obszarów wiejskich,
- nieskonsolidowany, słabo zinstytucjonalizowany oraz hybrydowy charakter stosunków przemysłowych, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego,
- „przewrotną instytucjonalizację” szkodliwych wzorców partycypacji interesariuszy w życiu publicznym i procesach decyzyjnych, np. w postaci quasi-lobbingowych działań zakulisowych lub tworzenia i utrzymywania „żelaznych” koalicji (obręczy) interesów,
- nadmiernego rozmnożenia platform uzgadniania interesów wynikającego ze wspomnianej hybrydowości oraz nieustannej, sprzecznej niekiedy w swych fragmentach, przebudowy reglamentacyjno-kontrolnych funkcji administracji publicznej.

7.2.6. Czynniki kapitału ludzkiego i kapitału społecznego

Czynnik ten akumulowany jest dzięki demograficznym, „kulturowym” oraz „psychologicznym” zasobom jednostkowym. Na zasoby demograficzne składają się: wiek, płeć, stan zdrowia itp. Zasoby „kulturowe” to m.in.: wykształcenie, zawód oraz szeroko rozumiane kompetencje (znajomość języków obcych, czy „obyć” kulturowe). Z kolei zasoby „psychologiczne” tworzą: odporność na stres, wiara we własne siły, poczucie własnej wartości, motywacja i jej rodzaj, czy asertywność. W wymiarze społecznym będzie to m.in. uczestnictwo w słabych i silnych więziach, zaufanie, wzajemność. Rozkład i natężenie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego wyznacza szanse powodzenia akcji kolektywnej, powoduje wzrost lub spadek społecznej „atrakcyjności” grupy interesu i w ten sposób może przyczyniać się do istotnych przeobrażeń bazy strukturalnej. Zasoby tego rodzaju stanowią przedmiot aktywności badawczej i praktycznej określanej mianem zarządzania zasobami ludzkimi. Ustalenia tej subdyscypliny, skonfrontowane z sugestiami analityków kapitału społecznego dają rozległy obszar eksplanacyjny, którego próba skrótowego przedstawienia mogłaby zdeformować złożoność wątków. Z tego też powodu, w przypadku tego czynnika, który obejmuje zarówno problematykę kapitału ludzkiego, jak i kapitału społecznego, warto odwoływać się do analiz sytuacyjnie ustrukturyzowanych, tzn. czerpiących z konkretnych przypadków.

7.2.7. Czynniki afiliacji i koalicji

W przypadku czynnika afiliacji oraz wspomnianego wcześniej zasobu w postaci dostępu do ośrodków decyzyjnych (a częściowo również kapitału społecznego) nie jest możliwe ustalenie dystynkcji, nie tyle ścisłej (bo taka nie jest możliwa również w odniesieniu do innych zasobów), co wystarczająco klarownej. Oba czynniki w sposób istotny przenikają się. Wynika to z łączącej je prostej zależności. Bardzo często nie jest możliwe uzyskanie dostępu do tego czy innego gremium decyzyjnego bez uprzedniej interwencji „sieci przyjaciół” (w tym również wspomnianych *gatekeepers*). Posiadanie zasobów tego rodzaju oznaczać będzie, iż grupa interesu ma rozbudowaną sieć powiązań łączących jej członków z innymi aktorami indywidualnymi, grupowymi, organizacyjnymi oraz instytucjonalnymi. Najbardziej ewidentnym źródłem afiliacji i koalicji są więzi rodzinne. Nie mniej istotna może okazać się identyfikacja klanowa. Niejednokrotnie istotne okazuje się sąsiedztwo oraz innego rodzaju lokalne formy wspólnotowe, np. wynikające z podobnej pozycji zawodowej, podobieństwa prestiżu, przynależności do elit i kręgów towarzyskich, czy różnego rodzaju wspólnych odmienności (jak w przypadku rozmaitych mniejszości, czy absolwentów elitarnych szkół), a także koneksje rówieśnicze. Wysoka kumulacja czynnika afiliacji i koalicji nie tylko ułatwia grupom interesu przeprowadzanie akcji kolektywnych, ale również może decydować o powodzeniu szeroko zakrojonych reform administracyjnych. Brak wystarczającego „natężenia” czynnika afiliacji i koalicji doprowadzić może do załamania programów decentralizacji i dekoncentracji zarządzania sprawami publicznymi, gdyż ulegną one delegitymizacji, będą społecznie izolowane i w rezultacie pozostaną martwe, wraz z przepisami formalnymi, które je regulują, o czym przekonujemy się niejednokrotnie. Osobnym problemem są natomiast zagadnienia związane ze wzrostem obrotowości grup interesów i ich organizacji, który coraz silniej uwidacznia się w skonsolidowanych demokracjach, ale ma również miejsce w Polsce (zob. np. Dunleavy 1991). Obrotowość, rozumiana jako możliwość wchodzenia w zróżnicowane koalicje, czasami biegunowo odmienne, ma swoje dobre i złe strony. Stroną dobrą jest m.in. możliwość kooperacji w zmiennych warunkach politycznych, złą zaś polityzacja działań i „nasiąkanie” polityczno-partyjnym stylem działania. Wobec postępującego procesu zróżnicowania społeczeństwa wzrasta siła przetargowa tych organizacji, które są w stanie dokonywać mobilizacji określonych wspólnot bez względu na światopoglądowy odcień partii, z którą elity organizacyjne wchodzi aktualnie we współpracę. Liczy się więc często nie tyle światopogląd elity organizacyjnej i jej partyjnego kooperanta, co możliwość szybkiej reakcji na oferty pojawiające się w obrębie projektowanych lub wdrażanych rozwiązań polityki publicznej. W tym sensie, w przypadku niektórych organizacji grup interesu, podobnie jak w przypadku partii, możemy mówić o zdolności do wchodzenia w parakoalicje z przedstawicielami zarówno prawego, jak i lewego skrzydła sceny politycznej. Tego rodzaju podmioty grupowe określić można mianem grup „obrotowych”, czy „piwotalnych” (*pivotal*) (Dunleavy 1991, s. 23). Upraszczając można powiedzieć, że współczesne organizacje grup interesu coraz częściej rezygnują ze swych tradycyjnych pozycji, których parametry wyznaczały kwestie

położenia społecznego oraz związane z nimi uzasadnienia światopoglądowe, a nabierają cech świadczących o ich obrotowym charakterze. W wielu krajach Europy Zachodniej, o czym była mowa w punkcie 1 tego opracowania, przykładem trwałego układu parakoalicyjnego są relacje łączące związki zawodowe z partiami socjaldemokratycznymi. Współpraca ma jednak dziś coraz częściej charakter pragmatyczny. Współcześnie wątek światopoglądowy istnieje, można powiedzieć, w drugim lub nawet trzecim planie, a zyskuje na znaczeniu w okresach silnych konfliktów społecznym o podłożu ekonomicznym. Zwykle jednak kwestie tego rodzaju nie są zbyt istotne. Możliwa jest więc kooperacja związków zawodowych z rządami partii prawego skrzydła. Dzieje się tak zwłaszcza wówczas, gdy gabinety te występują z ofertami wdrażania programów administracyjnych, które są zbieżne z oczekiwaniami przedstawicieli świata pracy. Trzeba jednak przyznać, że zwykle to gabinety socjaldemokratyczne wdrażają kompleksowe rozwiązania tego rodzaju.

Powiązania partii centrowych i prawicowych z organizacjami pracodawców nigdy nie były tak ewidentne i silne, jak w przypadku socjaldemokracji i związków zawodowych. Można wskazać na trzy wiodące przyczyny tego stanu rzeczy. Po pierwsze, powiązania te nie wyrastały, w takiej mierze, jak w przypadku związków zawodowych, z orientacji o charakterze klasowym, a raczej z powiązań pomiędzy wpływowymi przedstawicielami elit, notablami, którzy niekiedy sponsorowali działalność partyjną, czy wręcz finansowali funkcjonowanie kadrowych „maszyn wyborczych”. Po drugie, masowe partie polityczne starały się zagospodarowywać możliwie najszerze kręgi podziałów socjopolitycznych, co zmuszało partie prawicowe do orientacji nie tylko na podziały socjoekonomiczne, ale raczej na wyznaniowe, narodowe oraz „ludowe” struktury tożsamości grupowej. Po trzecie, z uwagi na cykliczność gospodarki wolnorynkowej, która wywoływała i wywołuje nadal okresowe zaburzenia ekonomiczne, zbyt ewidentne i jednoznaczne powiązania pomiędzy politykami a ludźmi biznesu bywały niewygodne zarówno dla jednych, jak i dla drugich. Współcześnie nadal istnieje wprawdzie tradycyjne przywiązanie prawicy oraz centrum do przedsiębiorczości, jednak przywiązanie to, łącznie z odpowiednimi programami administracyjnymi, deklaruje również lewica. Do najbardziej ewidentnych przykładów należy kurs obrany przez brytyjską Partię Pracy oraz niemiecką SPD. Liderzy oba ugrupowań chętnie nawiązują do Giddensowskiej propozycji „nowej trzeciej drogi”, czy „nowego środka” stając się atrakcyjnymi kooperantami dla elit biznesu. Pokazała to dobrze polityka premiera Tony’ego Blaira w Wielkiej Brytanii i kanclerza Gerharda Schrödera w Niemczech. Również w Polsce uwidoczniła się pewna gotowość SLD, gdy współtworzyła ona rząd, do współpracy ze środowiskiem pracodawców. „sztandarowym” tego przykładem była liberalizacja kodeksu pracy. Wskazane zjawiska nie wydają się przejściowe, mamy wręcz do czynienia z przeobrażeniami o charakterze ideologicznym. W interesującej nas warstwie oznaczają one przede wszystkim nowe podejście do relacji pomiędzy tradycyjnymi (związki zawodowe i organizacje pracodawców) i nowymi interesariuszami a (państwową i samorządową) administracją publiczną. Przeobrażenia te stanowią reakcję na takie zjawiska jak:

„rozproszenie” polityki, rozmnożenie grup interesu oraz ich wewnętrzna dywersyfikacja,
pojawienie się nowych grup docelowych dla administracji publicznej i partnerów społecznych
(środowiska emigranckie, mniejszości seksualne, trwale bezrobotni, nowe grupy wykluczonych),

przeobrażenia organizacyjne zarówno związków zawodowych, jak i organizacji biznesu, które stają się strukturami bardziej mobilnymi, „odchudzonymi” i wewnątrznie zróżnicowanymi, wraz z silniejszym zaznaczaniem się wewnętrznych grup interesu w ich obrębie.

Zmienia się zatem przestrzeń dla działania organizacji grup interesu, a wraz z nią zmieniają się możliwości ich manewru. W tym kontekście powinniśmy więc odejść od tradycyjnego trójstronnego schematu relacji pomiędzy (partyjnie zdominowaną) administracją rządową i partnerami społecznymi, a zacząć stosować model relacji cztero-, pięcio- lub nawet wielostronnych. Wzmiankowane relacje szybko torują sobie drogę na szczeblach mikro, mezo i makro państw narodowych oraz przybierają swoisty kształt poziomie UE. Ich wielowymiarowość sprawia, że ze „swej natury” są to relacje o *stricte* sieciowym i przy tym dość płynnym charakterze, bądź też zawierają one bardziej stabilne, z reguły korporatystyczne, formy strukturalne, których kształt nie jest jednak ostatecznie zdefiniowany lecz podlega bieżącej dyskusji. Uwarunkowania charakterystyczne dla (nowego) dialogu społecznego wyraźnie zaczęły występować również w Polsce, m.in. przy okazji tworzenia KRK. W układach sieciowych efektywność podmiotów jest większa wówczas, gdy nie tylko mają one w swym zasięgu odpowiednie zasoby, ale również, gdy są w stanie dokonać ich operacjonalizacji i kapitalizacji. Jest to ważne w kontekście wymiany, jaka dokonuje się pomiędzy aktorami dialogu, z których żaden nie dysponuje kompletem zasobów potrzebnych do realizacji przyjętych strategii.

W formie schematycznej sugerowana formuła, przybiera postać jak poniżej i stanowi autorską modyfikację propozycji P. Dunleavy’ego, do której dodaje się dwa elementy. Pierwszy z nich symbolizuje. Natomiast za pomocą drugiego oznaczone są możliwości kapitalizacji zasobów (K). W wyniku proponowanej modyfikacji zapis symboliczny wygląda w ten sposób:

$$E = aS + bM(K) + cI + dP + eZ(K)$$

Efektywność organizacji grupy interesu (E) stanowi w nim sumę:

- rozmiaru organizacji (S),
- możliwości mobilizacyjnych (M), które – jako jeden z rodzajów zasobów – ‘funkcjonalnie’ podlegają kapitalizacji (K),
- poziomu zintensyfikowania dążeń i preferencji jej członków i jej „elektoratu” (I),
- wskaźnika obrazującego stopień obrotowości organizacji (P),
- dostępu do pozamobilizacyjnych zasobów organizacji (Z), które podobnie jak czynnik mobilizacji podlegają kapitalizacji (K),
- uwarunkowań środowiskowo-sytuacyjnych (a, b, c, d, e).

Kapitalizacja zasobów poprzedza każdą transakcję ich wymiany, gdyż bez niej nie byłoby możliwe zarówno ustalenie wspomnianej ‘ceny’, jak i sama ‘zapłata’. Przy czym wysokość kosztów transakcji zależy od samej natury transakcji. Natura transakcji jest często zasadniczo odmienna na wolnym rynku aniżeli na rynkach zhierarchizowanych. Podobnie jak M. Olsonowi badaczom tym bliskie są poglądy, iż mniejsze, rozczłonkowane organizacje lepiej radzą sobie w niespokojnym, rywalizacyjnym

otoczeniu wolnorynkowym, dla którego charakterystyczna jest tendencja do obniżania kosztów transakcji. Natomiast organizacje duże i scentralizowane, dysponujące znaczną siłą przebicia w polityce szybko ulegają skostnieniu, popadają w organizacyjną sklerozę i przyczyniają się do podwyższania zarówno kosztów transakcji, jak i 'ceny' dóbr kolektywnych. Wysokie koszty transakcji utrudniają lub nawet uniemożliwiają kapitalizację niektórych zasobów. Stwierdzenie to wyda się bardziej oczywiste, gdy weźmiemy pod uwagę, iż badacze powiązań sieciowych skłaniający się ku ustaleniom ekonomicznej wersji neoinstytucjonalizmu postrzegają transakcje jako procesy uzależnione nie tylko od rozmaitych konwencji obowiązujących w zbiorowościach, ale również jako zróżnicowane z uwagi na „codzienną” różnorodność kształtów i „trajektorii” transferu zasobów oraz towarzyszących temu procedur adaptacyjnych (por. Easton 1992, s. 14, 15; Hindmoor, 1998). To właśnie wspomniane procedury w dużej mierze przyczyniają się do kapitalizacji zasobów. Jeśli adaptacja ma wyraźny wymiar negatywny, np. zniekształcający zasady wolnego rynku, wówczas kapitalizacji towarzyszą blokady uniemożliwiające kapitalizację innym aktorom. Najbardziej ewidentnych przykładów dostarczają tu strategie adaptacyjne firm zagranicznych, które dopasowują się do zdeformowanych konwencji oraz aktualnie dominujących „trajektorii” wymiany zasobów w krajach trzeciego świata, czy w krajach rozwijających się. W Europie Środkowej i Wschodniej spora część tego rodzaju firm (w dużej mierze dzięki działaniom wynajętego na miejscu managementu) przejęła pewne konwencje i dopasowała się do wspomnianych trajektorii np. poprzez włączenie się do istniejącego lub kreację własnego łańcucha wierzytelności z pozoru tylko przypominających tzw. kredyt kupiecki.

Wyraźne sugestie odnoszące się do kapitalizacji zasobów zawierają też prace czołowych analityków sieciowych rozwiązań w zarządzaniu publicznym. W. Kickert, E. Klijn oraz J. Koppenjan zwracają uwagę na takie kluczowe aspekty współczesnego zarządzania powiązaniami sieciowymi, jak selekcja uczestników (odpowiadających naszym interesariuszom parytetowym) oraz „kontrahentów” (odpowiadających naszym interesariuszom kontraktowym) w obrębie sieci oraz selekcja zasobów, a także umiejętne manipulowanie strategiami (Kickert, Klijn, Koppenjan 1987, s. 12). Wymienione czynności nie byłyby możliwe bez kapitalizacji i operacjonalizacji zasobów. Zasoby „surowe”, nieskapitalizowane nie poddają się bowiem operacjonalizacji lub poddają się jej z trudem. Najbardziej oczywistych dowodów na ten stan rzeczy dostarcza życie ekonomiczne. Nietrudno sobie np. wyobrazić, istnienie zasobów, które nie tylko nie przynoszą zysku, ale generują straty. Będzie tak w przypadku dużego majątku, np. w postaci ziemi, która z uwagi na swą wielką powierzchnię oraz nieatrakcyjne dla inwestorów położenie i jakość gleby, nie tylko nie przysparza zysków swemu właścicielowi, ale może być przyczyną szeregu niedogodności, kłopotów, a nawet strat. A zatem: *kapitałem jest ten zasób, który można uruchomić (operacjonalizować – p.a.) tak, że przyniesie on zysk w postaci zwiększenia szans osiągnięcia celu czy korzyści* (Giza-Poleszczuk, Marody, Rychard 2000, s. 27, 28). Dający się kapitalizować zasób charakteryzuje pięć następujących cech decydujących o ich przydatności:

płynność, rozumiana jako zdolność do transformacji, alokacji i wymiany, podobna do tego rodzaju optymalnej płynności, jaką uosabia pieniądź,

wynikająca z płynności uniwersalność, która umożliwia transfer zasobów „na duże odległości”, pomiędzy odmiennymi systemami, sektorami, sekcjami, układami sieciowymi etc., a także daje możliwość ich uruchamiania w różnych kontekstach środowiskowych i sytuacyjnych, stabilność, czyli względna trwałość wartości zasobów, która pozwala na ich kumulowanie, substytucyjność pozwalająca, w zależności od realizowanej strategii i kontekstu środowiskowego, zastępować jedne zasoby drugimi dzięki substytucyjności dysponent określonego zasobu może uzyskiwać dostęp do innych zasobów.

Pozostało jeszcze odniesienie się do pojęcia operacjonalizacji, choć w istotnym zakresie jego znaczenie wynika z treści dotychczas przedstawionych. Warto jednak zebrać nieco rozproszone wątki. **Skoro kapitałem są te zasoby, co do których istnieje potencjalna możliwość takiego ich wykorzystania, w taki sposób, aby przyniosły zysk, to sam proces uruchamiania skapitalizowanych zasobów będzie nosić właśnie miano operacjonalizacji. Można zatem powiedzieć, że kapitalizacja jest zorientowana na osiągnięcie celu – ogólnie mówiąc jest nim korzyść, zysk. Natomiast operacjonalizacja to proces, dzięki któremu skapitalizowany, gotowy do wykorzystania zasób zostaje konkretnie wykorzystany. W tym sensie operacjonalizacja zorientowana będzie na stosowność. Mówiąc jeszcze inaczej można metaforycznie stwierdzić, że kapitalizacja nadaje zasobowi „energii potencjalnej”. Z kolei operacjonalizacja, za sprawą działań „uwalniających” drzemający potencjał, przyczynia się do wyzwolenia „energii kinetycznej”, która prowadzi do zebrania „żniwa” w postaci konkretnej korzyści.**

7.2.8. Czynniki instytucjonalne oraz czynnik dostępu do podstawowych dóbr publicznych

Jeśli zgodzimy się z dominującym ujęciem socjologicznym, w którym przekonuje się, że pojęcie instytucji zawiera w sobie, zarówno formalne jak i nieformalne, trwałe reguły i wzory działania, to oczywistym stanie się dla nas, iż instytucje są niczym innym jak *matrycami, wzorcami, czy polami rozgrywek*, w obrębie których „poruszają się” konkretne organizacje, a ich „ruch” przyczynia się do ewolucyjnej redefinicji instytucjonalnych wzorców. Ujmując rzecz nieco inaczej powiemy, że instytucje podobne są do reguł, w obrębie których toczy się gra, zaś organizacje przypominają graczy. Część z tych graczy to interesariusze, co ich jednak interesuje z góry nie wiadomo, ponieważ interesy nie są dane w naturze: muszą być najpierw określone i wyrażone, a następnie uznane. Mając to na uwadze powiemy, że grupa, która określi i wyrazi swoje interesy będzie dążyć do ich uznania przez innych aktorów. Proces „uznawania” związany jest z konwencjonalizacją faktów społecznych i politycznych (w tym przypadku w postaci interesów grupowych), z tym, w jaki konwencjonalny sposób ich wizerunek może być odzwierciedlony w ramach obowiązujących instytucji. Skutek procesu konwencjonalizacji staje się więc pewniejszy wówczas, gdy grupa skutecznie zabiega o „rezerwację” możliwości (organizacyjnego) wykorzystania istniejących instytucjonalnych reguł i wzorów działania. Jeśli grupa

interesu i jej organizacja są wystarczająco silne, mogą dążyć do przeobrażenia istniejących lub kreacji nowych instytucji, poprzez upowszechnianie takich wzorców działania, które w ocenie elit grupowych przynoszą relatywnie więcej korzyści. Kreacja instytucji jest jednak zjawiskiem złożonym i byłoby błędem twierdzić, że wiodącą rolę odgrywają w niej normy prawne. Owszem, w odniesieniu do niektórych aktów prawnych, np. ordynacji wyborczych, łatwo można stwierdzić ich bardzo konkretny i bezpośredni wpływ na instytucjonalną konfigurację tej areny polityki publicznej, która stanowi przedmiot regulacji – w tym akurat przypadku będzie to kształt areny wyborczej i – pośrednio – systemu partyjnego. Jednak doświadczenia Polski oraz innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej w tym zakresie podpowiadają, że choć ordynacje ewidentnie wpływają np. na częstotliwość parlamentarnych „debiutów”, a także rozkład mandatów, to *de facto* nie są one w stanie przyczynić się do głębszego zakorzenienia partii w elektoracie, a tak właśnie należałoby rozumieć instytucjonalizację partii politycznych. Podobnie jest w przypadku rozwiązań dialogowych. Regulacje powinny stanowić „osnowę” (istniejących w sposób „rdzenny”, naturalny, społecznie nieizolowany) wzorców instytucjonalnych. Wzorce te, w wielu innych krajach, tworzą spójne układy umownie opatrywane hasłem *ideologii dialogu*, czy *kultury kompromisu*. Jeśli natomiast tak nie jest regulacje zawisają w instytucjonalnej próżni. Nie stają się zatem częścią żadnej (pluralistycznej, korporatystycznej, sieciowej) konwencji obowiązującej w obrębie szeroko rozumianego „ustroju dialogu”, lecz tworzą jedynie byty fasadowe, które abstrahują od rzeczywistego kształtu stosunków społecznych i gospodarczych. Mamy wówczas do czynienia z karłowatością tych form, które wynikają z formalnej, zrytualizowanej fasady, jak to miało miejsce w przypadku polskich relacji dwu-, trój- i wielostronnych oraz zbiorowych stosunków pracy. Towarzyszy temu rozwój relacji ukrytych, wynikających z rozpowszechnienia „żelaznych” koalicji interesów, tzn. takich porozumień nieformalnych, które krępują decydowanie i zarządzanie publiczne. Co więcej, można odnieść wrażenie, że działania części aktorów polskiego dialogu charakteryzuje niekiedy swoiste „rozdwójenie”, czy wręcz „zwielokrotnienie” logik działania. Zjawisko to może znacznie bardziej zaskakiwać obserwatora od uwidaczniających się zachowań rytualnych, gdyż te ostatnie służą *jedynie* „odgrywaniu działania”, „udawaniu” wspólnych (np. trójstronnych) przedsięwzięć i jako strategie służące podtrzymaniu „gry pozorów” są zrozumiałe, a to chociażby dlatego, że codzienność w pewnym zakresie zmusza każdego człowieka do zachowania jakichś pozorów. Jesteśmy zatem przyzwyczajeni do „odgrywania ról” na każdym z poziomów życia publicznego, podobnie jak akceptujemy aktorstwo w sztuce, choć niektórzy obserwatorzy, np. „zwykli” obywatele mogą mieć kłopoty z oddzieleniem rytualnej „fabuły” od instytucjonalno politycznej rzeczywistości. Ta „schizofrenia” jest jednak pozorna. Stanowi ona efekt stosowania wielu logik działania na różnych poziomach systemu, czy – mówiąc innymi słowami – funkcjonowania w „światach równoległych” – życia prywatnego, zakładu pracy, organizacji pracodawców, urzędu publicznego, Komisji Trójstronnej etc. W każdym z tych światów gramy zupełnie „inną grę”, do czego zresztą nie musimy się szczególnie przyzwyczajać, gdyż wielu z nas oraz wiele istniejących do dziś organizacji grało „różne”, niekoniecznie ze sobą spójne „gry” nie tylko w latach 90, ale i wcześniej. Zgodziwszy się z takim postawieniem problemu mniej się dziwimy, że indywidualizmowi codziennych strategii walk o przetrwanie towarzyszy niekiedy pewien „klientelistyczny kolektywizm” działań stosowanych w trakcie

rywalizacji o ekonomiczne „arsenały”. Z hipotezy dotyczącej wielości logik działania w sposób oczywisty wynika założenie, że istnieją różne rodzaje racjonalności przypisane tym logikom. Skoro tak może być, to najwłaściwszą ścieżkę decyzyjną oferuje inkrementalizm, zalecający metodę podejmowania „drobniejszych kroków: w decydowaniu publicznym, a nadmierny „normatywizm” nie jest raczej wskazany. Nie odmawia się tu oczywiście prawu stanowionemu odgrywania kreatywnej roli w transformacji stosunków społecznych, ekonomicznych i politycznych. Narzędzia prawne oraz tryb ich powoływania składają się na rdzeń zarówno idei państwa prawa, jak i systemu otwartego. Jednak prawa stanowione muszą być powszechnie uznawane. Uznawane, czyli rozpoznawane, rozumiane, wdrażane, używane, przestrzegane i skutecznie egzekwowane, a przecież nie można wciąż tego powiedzieć w odniesieniu do istotnych fragmentów polskiego kodeksu pracy i wiele wskazuje na to, że również nie będzie tego można powiedzieć w odniesieniu do znaczącej części regulacji dialogowych.

7.2.7. Czynniki strukturalne i koordynacja

Charakterystykę zasobów strukturalnych można rozpocząć od pytania o charakterze podstawowym. Czy jest mianowicie możliwe wskazanie na jedną ogólną cechę, wspólną wszystkim wariantom strukturalnym, niezależnie od tego, czy w przypadkach konkretnych organizacji będziemy mieli do czynienia z przewagą konkretnych strukturyzacji o charakterze funkcjonalnym, sztabowym, hierarchicznym, terytorialnym, branżowym etc.? Odpowiedź na to pytanie jest z pewnością twierdząca. Jest możliwe wskazanie takiej cechy, a będzie nią strategiczne rozlokowanie zasobów. Istota wszystkich interesujących nas struktur sprowadza się zatem do strategicznego rozlokowania dostępnych zasobów oraz podstawowego podziału na „komórki zarządu” i „komórki ruchu”. Ujmując rzecz inaczej powiemy, że struktury są specyficznym „wehikułem” dzięki, któremu możliwa jest alokacja zasobów oraz zarządzanie nimi, a w dużej mierze również pozyskiwanie nowych zasobów poprzez „eksploatację” dostępnych „złóż”. Bez najprostszych choćby struktur nie można mówić o organizacji, gdyż działania zorganizowane to działania związane, „skrystalizowane”, połączone w ciągi, uporządkowane, powtarzalne i przewidywalne (co wynika z ich orientacji na cel). To właśnie dzięki strukturalnym, opatrzonym odpowiednimi symbolicznymi szyldami, niektóre organizacje są rozpoznawalne już „na pierwszy rzut oka”. Wyraźniejsze i bardziej jednoznaczne powiązania strukturalne sprzyjają odróżnianiu organizacji od otoczenia, czego nie można oczywiście powiedzieć o strukturach luźnych, niejednoznacznych i zmiennych. Te drugie tworzone często *ad hoc* i *ad personam* przysparzają wielu trudności interpretacyjnych, o czym przekonują analizy takich zjawisk rynkowych, jakimi są wielkie koncerny transnarodowe, czy interesujące nas układy sieciowe, które – w różnych konstelacjach – angażują aktorów politycznych, ekonomicznych i społecznych i ich zasoby. W świetle tego, co zostało powiedziane przy okazji charakterystyki czynników instytucjonalnych oraz dostępu do podstawowych dóbr publicznych należy pamiętać o powiązaniu struktur organizacyjnych z uwarunkowaniami instytucjonalnymi, które komplikuje funkcjonowanie wielu „logik” działania. Czynniki strukturalne mają swój wewnętrzny oraz zewnętrzny wymiar i nie są tak proste w kapitalizacji i

operacjonalizacji, jak by się to mogło wstępnie wydawać. Poszczególne wymiary i cechy struktury środowiska otaczającego organizację znajdują odzwierciedlenie nie tylko w kształcie funkcjonalnych struktur organizacji, ale również przyczyniają się do przenoszenia pewnych napięć obecnych w środowisku do wnętrza organizacji.

Koordynację, traktowaną jako zasób, powinno się rozpatrywać w „bliskim kontekście” zasobów strukturalnych. Istotą strukturalnego kształtu każdej organizacji jest system świadomie rozlokowanych i skoordynowanych zasobów oraz działań. Ujmując rzecz inaczej powiemy, że koordynowanie odnosi się wprawdzie do wszystkich wymienionych wcześniej rodzajów zasobów, zasadnym jest jednak omówienie go w tym akurat miejscu, gdyż to właśnie w organizacyjnych strukturach (rozumianych jako „wehikuł” dzięki, któremu możliwa jest alokacja zasobów oraz zarządzanie nimi) najwyraźniej odbija się harmonia lub dysharmonia świadcząca o istnieniu koordynacji lub jej braku. Podobne rozumienie czynnika koordynacji jest zgodne z ustaleniami teorii organizacji i zarządzania oraz nauki administracji, ale także i ze zdrowym rozsądkiem.

Ostatecznie koordynacja jest zatem niczym innym, jak tylko włączaniem do działania i wycofywaniem z niego tych elementów struktury (zasobów), które są niezbędne do zapewnienia pomyślności danego przedsięwzięcia przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich proporcji w przestrzeni, w jakości, w ilości oraz w dostosowaniu do odpowiedniej chwili. Koordynowanie oznacza więc scalanie działań i zasobów w możliwie harmonijną, zorientowaną na cel całość, funkcjonującą dziś zarówno w „topograficznym wymiarze przestrzennym, jak i w infosferze, a także wymiarach: ilościowym, jakościowym, czasowym.

O istotności koordynowania w dialogu nie trzeba przekonywać, gdyż trudno sobie wyobrazić dobre działanie dialogowej całości, która sama w sobie jest przecież pomyślana jako koordynująca, w sytuacji gdy jej centrum, w postaci ciała kolegalnego jest zainfekowane wysokim poziomem entropii lub popada w stan organizacyjnego i decyzyjnego splątania. Z tego właśnie powodu bardzo istotną – i w dużej mierze autonomiczną kwestią – jest usytuowanie komórek zajmujących się koordynacją kolegalnych podmiotów dialogowych oraz sieci włączających interesariuszy do procesów współdecydowania. Zagadnienie to, do którego wypadnie jeszcze powrócić, jest ściśle powiązane z burzliwą niekiedy dyskusją wokół centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji zarówno aparatu administracyjnego, jak również organizacyjnych central grup interesu.

Rodzaje sieci – kontinuum układów sieciowych

W świetle często i przy różnych okazjach cytowanych ustaleń R. Putnama najbardziej stabilne przesłanki konsolidacji oraz reprodukcji i rozwoju demokracji tkwią w *kapitale społecznym*, na który składają się rozbudowane struktury powiązań społecznych (*social networks*) spajanych wysokim poziomem zaufania (*social trust*). Rozumiany w ten sposób kapitał społeczny ma swe *doniosłe i cenne konsekwencje polityczne* (Putnam 1993, s. 80-90). Przede wszystkim należy stwierdzić, że w demokracjach, które „obfitują” w kapitał społeczny, czujni wyborcy popierają odpowiedzialnych liderów. Ci zaś tkwią mocno w przekonaniu, że niechybnie przyjdzie im się rozliczyć ze skuteczności działań podjętych w imieniu wspólnoty oraz poddać weryfikacji zasadność zaufania, którym ich obdarzono.. R. Putnam stroni od wyodrębniania rodzajów środowisk sieciowych i posługiwania się terminem *policy networks*, choć nie zaprzecza istnienia tych fenomenów. Podkreśla jedynie, że dla rozwoju politycznego „zwieńczenia” sieci znaczenie podstawowe mają w demokracjach rozbudowane powiązania społeczne oraz towarzyszące im zaufanie.

Koncepcja R. Putnama, jako nazbyt ogólna¹⁶, nie będzie specjalnie przydatna w dalszej części opracowania. Umożliwia ona natomiast wygodny wstęp do kategoryzacji układów sieciowych, gdyż jednoznacznie wskazuje na „brakujące ogniwo” pomiędzy sieciami społecznymi (*social networks*) a sieciami „upolitycznionymi” (*policy networks*), w postaci rozprzestrzenionego w stosunkach społecznych zaufania w kontaktach i kontraktach z liderami politycznymi i ośrodkami władzy publicznej, bez którego nie dochodzi do pojawienia się wspomnianych doniosłych i cennych konsekwencji politycznych.

W warunkach absencji odpowiedniego poziomu zaufania nie rozprzestrzeniają się klasyczne – bo za takie można je już uznawać – układy *policy networks*. W warunkach niskiego poziomu zaufania rozwijają się natomiast rozmaite, mniej lub bardziej groźne, „promocyjno obronne” układy interesów oraz sieciowe hybrydy, np. w postaci relacji o charakterze rodzinno klanowym, czy oligarchiczno mafijnym. Elementy koncepcji R. Putnama przydają się także przy okazji charakterystyki takich właśnie, zdeformowanych sieci.

Należy rozpocząć od zastanowienia się nad tym czym różni się środowisko sieciowe, czy – mówiąc innymi słowy – wspólnota interesu politycznego (*policy community*) od politycznego lub raczej

¹⁶ Poziom uogólnienia propozycji R. Putnama jest na tyle wysoki, że może ona stanowić punkt wyjścia nie tylko dla socjologicznych, politycznych i ekonomicznych analiz układów sieciowych, ale również charakterystyk psychologicznych, czy antropologicznych.

„upolitycznionego” układu sieciowego (*policy network*)¹⁷, skoro w obu przypadkach mamy do czynienia z rozwiniętymi relacjami, którym towarzyszy stosunkowo wysoki poziom zaufania? Podnoszę tą kwestię, gdyż w niektórych opracowaniach pojawia się mniej lub bardziej wyraźnie rozróżnienie obu układów, w innych zaś *policy community* dość konsekwentnie traktowane są, jako bardziej zaawansowana odmiana układu sieciowego. Odpowiedź wydaje się dość prosta. Skoro bowiem w rozdziale I przyjąłem, że postaram się zająć stanowisko pośrednie wykorzystując zarówno elementy szkoły pośrednictwa interesów, jak i szkoły zarządzania interesem publicznym, to logiczną konsekwencją tego wyboru będzie uznanie, że wspólnoty interesu politycznego (*policy communities*) stanowią nic innego, jak jeden z biegunów kontinuum poszczególnych wariantów układów sieciowych (*policy networks*). Rozstrzygnięcie to jest zgodne z ustaleniami większości badaczy zajmujących się tą problematyką. Poza tym takie rozumienie interesującej nas problematyki pozwala na dynamiczną analizę układów sieciowych, które przecież – podobnie jak klasyczne formuły w obrębie stosunków przemysłowych – transformują „poruszając się” w obrębie kontinuum ograniczonego dwoma biegunami. Rozumiane w ten sposób kontinuum obrazuje Schemat 1.

Schemat 1. Zarys kontinuum układów sieciowych (*policy networks*)



Źródło: oprac. własne.

W przedstawionym kontinuum sieć problemowa stanowi najmniej wiążący rodzaj układu zależności. Tworzy ją duża ilość uczestników, którzy wchodzić ze sobą w relacje o raczej słabszym nasileniu (o niższym poziomie gęstości emocjonalnej, symbolicznej, społecznej, przestrzennej, technologicznej). Płynność tego układu jest tak duża, że trudno jednoznacznie stwierdzić, gdzie się on zaczyna, a w którym miejscu kończy. Można natomiast wskazać na pojawiające się w jego obrębie ośrodki (węzły sieci), które, niczym magnes, przyciągają uczestników interakcji tworząc obszary zagęszczenia. Stają się one czymś na kształt *rdzenia sieci, bloku, węzła* ściślejszych powiązań w jej obrębie. Ośrodkami wokół których kształtują się ściślejsze powiązania mogą być zarówno organizacje publiczne i prywatne, jak i wpływowe jednostki, mogą to być byty pojedyncze – np. wpływowe ośrodki ministerialne, jak i mnogie, jak w przypadku układów parakoalicyjnych. Z pozoru mogłoby się wydawać, że w obrębie kontinuum mamy do czynienia z tak wysoką zmiennością, iż efekty analizy

¹⁷ W dalszej części pracy będę używał określeń – „układ sieciowy” lub po prostu „sieć” oraz „wspólnota interesu politycznego”, „wspólnota interesu”, ewentualnie „wspólnota sieciowa”.

sieciowych procesów i zjawisk podobne będą do rezultatów, jakie przynoszą próby pochwylenia cząstek rtęci. Powstało jednak wiele udanych, zarówno deskryptywnych, jak i analityczno empirycznych charakterystyk sieci, których cytować tu nie sposób, a są one dostępne w przestrzeni informacyjnej. Na podstawie uogólnionej lektury można pokusić się o wskazanie najważniejszych cech biegunów kontinuum układów sieciowych (tabela 15).

Tabela 15. Wiodące cechy wspólnot interesu politycznego oraz sieci problemowych

Cecha	Wspólnota interesu politycznego	Sieć problemowa
<i>Członkostwo</i>		
Liczba uczestników	Ograniczona, członkowie niektórych grup interesu mają trwale zablokowany dostęp	Duża, brak poważniejszych blokad na wejściu
Zaangażowanie ośrodków władzy publicznej	Widoczne – koordynacyjne	Niewidoczne – koordynująco inicjujące
Przeważający rodzaj interesów grupowych	Dominacja interesów (socio)ekonomicznych	Interesy zróżnicowane
<i>Poziom integracji</i>		
Częstotliwość interakcji	Wysoka, ożywione kontakty dotyczą wszystkich aspektów interesów członków oraz odpowiednich zagadnień polityk szczegółowych	Zróżnicowana
Ciągłość	Wyraźna, członkostwo, struktura zaangażowanych interesów oraz kluczowe wartości przejawiają znaczną trwałość	Zróżnicowana i zmienna
Poziom konsensu	Wysoki – obejmuje podstawowe wartości oraz zasady interakcji	Przestrzega się ramowych „zasad gry” (zob. rozdz. I, pkt 3), jednak poziom konfliktów może być dość wysoki
<i>„Gospodarka” zasobami</i>		
Dystrybucja zasobów wewnątrz sieci	Wszyscy uczestnicy mają dostęp do zasobów, a ich wymiana stanowi podstawę wzajemnych relacji	Dostęp do zasobów jest zróżnicowany i reglamentowany, co stanowi przedmiot konsultacji będących podstawą wzajemnych relacji
Relacje wewnętrzne	Hierarchiczne, liderzy pełnią wyraźne role kontrolne w procesach wewnętrznej dystrybucji zasobów	Zróżnicowane
Stosunki władzy	Wyważone w wymiarze między grupowym. Jedna z grup interesu może wprowadzić dominować, lecz tylko wówczas, gdy zachowany jest „niezerowy” charakter gry	Nie zrównoważone, zakres możliwości władczych odpowiada rozmiarowi kontrolowanych zasobów. Przeważa gra o sumie zerowej

Źródło: oprac. własne.

Porównując dwa skrajne bieguny układów sieciowych możemy, tak jak w przypadku zestawienia dwóch wiodących szkół analizy sieci, stwierdzić dość ewidentne podobieństwa ich niektórych aspektów do zjawisk charakterystycznych dla korporatyizmu i pluralizmu. Nie jest to przypadek. Przedstawiciele szkoły pośrednictwa interesów zwracają głównie uwagę na sieci problemowe i ich ewolucję. A przecież zdekoncentrowane sieci problemowe, choć wykazują wyraźne skłonności ku oligarchizacji, stanowią „produkt” klasycznego pluralizmu¹⁸. Z analogiczną sytuacją mamy w przypadku wspólnoty interesu politycznego. Stanowi ona efekt działania zinstytucjonalizowanego korporatyizmu, który zaczyna ulegać decentralizacji i dekoncentracji „pluralizując” się tym samym. Wypada też wskazać na podobieństwa charakterystyk z tabeli 15 cytowanych do ustaleń P. Dunleavy’ego (zob. pkt 7). Wspólnota interesu politycznego wykazuje pewne cechy egzogenne, zaś sieć problemowa endogenne. Do zasygnalizowanych podobieństw warto jeszcze się odnieść. Porównania przyniosą jednak większy pożytek, gdy postaramy się przyjrzeć, w jaki sposób dochodzi do ewolucji układów sieciowych w obrębie zarysowanego kontinuum.

Przykłady ewolucji układów sieciowych

Wyrazistym przykładem ewolucji od powstałej *ad hoc* sieci problemowej w kierunku bardziej zaawansowanego układu, jest konstelacja do której zaistnienia przyczyniła się dyskusja poprzedzająca uchwalenie dyrektywy unijnej o opakowaniach i odpadach z opakowań nr 62 z 1994. W Wielkiej Brytanii dyskusja ta trwała od końca lat 80 i od tego właśnie okresu datują się początki kooperacji interesujących nas podmiotów¹⁹. Na początku lat 90 skład sieci weszły – Konsorcjum na rzecz Przerobu Opakowań (Consortium of the Packaging Chain – COPAC); Instytut Dystrybucji Artykułów Spożywczych (Institute of Grocery Distribution – IGD) oraz mniejsze formalne i nieformalne podmioty w postaci stowarzyszeń handlowych, przedstawicieli firm produkujących opakowania i zajmujących się ich utylizacją oraz grup działających na rzecz ochrony środowiska. Wszyscy uczestnicy sieci zorientowani byli na rozwiązanie jednego problemu, a była nim rosnąca ilość oraz szkodliwość odpadów z opakowań w Wielkiej Brytanii i w obszarze UE. Wspomniana orientacja była w zasadzie jedynym kryterium uczestnictwa w sieci, która miała przede wszystkim charakter komunikacyjny i konsultacyjny. Ośrodki władzy publicznej formalnie nie uczestniczyły w dyskusji, choć oczywiście docierały do nich odpowiednie sygnały. W 1992, na kolejnym etapie rozwoju sieci, doszło

¹⁸ Oligarchizacja jest głównym powodem, dla którego badacze przywiązani do tradycyjnego, pluralistycznego paradygmatu zaczynają stosować pojęcie neopluralizmu, czy – mówiąc innymi słowami – pluralistycznego układu sieciowego, w obrębie którego zakorzeniają się „żelazne trójkąty” „subrządy”, czy „topokracje” (gr. *topos*, *kratos*). Rozumiany w ten sposób pluralizm stanowi swoisty melanż założeń klasycznego pluralizmu, teorii elit oraz analizy sieci (szkoły pośrednictwa interesów).

¹⁹ W 1990 Komisja Europejska opublikowała białą księgę (*This Common Inheritance*), w której zawarto postulaty ograniczenia emisji odpadów powstających z opakowań.

do powstania zdecydowanie bardziej ustrukturyzowanej – choć nadal tylko na poły formalnej – Grupy Odpowiedzialności Producentów Przemysłowych (Producer Responsibility Industry Group – PRG). Dostęp do Grupy, która w dużej mierze powstała dzięki zaangażowaniu J. Gummera – sekretarza stanu w resorcie ds. środowiska konserwatywnego rządu J. Majora, został wyraźnie ograniczony – przede wszystkim dla podmiotów spoza wysp Brytyjskich, ale również dla szeregu mniejszych organizacji, które brały udział we wcześniejszych konsultacjach. Przy czym członkostwo w sieci leżało w zasadzie w gestii wzmiankowanego sekretarza stanu, który konsekwentnie pełnił funkcję strażnika dostępu. Podmiotom zaangażowanym wcześniej w sieć problemową umożliwiono wprowadzić kontakt z roboczymi gremiami PRG, lecz było to wyrazem marginalizacji ich wpływu. Układ wyraźnie przesunął się zatem w kierunku wspólnoty interesu politycznego (zob. Schemat 1). W obrębie PRG powołano władze wewnętrzne w postaci komitetu sterującego, ustanowiono również zespoły zadaniowe, które zdominowali reprezentanci koncernu Procter & Gamble. PRG stała się nie tylko platformą dyskusji, ale również „grupą wsparcia” dla projektów rządowych zakresie gospodarki odpadami z opakowań. Na początku 1994 pojawił się raport podsumowujący kooperację w ramach PRG, który w sposób wyraźny (przede wszystkim za sprawą oddziaływań brytyjskiego rządu) wpłynął na kształt dyrektywy nr 62/94. Wraz z jego publikacją zanikły przesłanki dalszego istnienia Grupy, w związku z czym podjęto decyzję o rozwiązaniu PRG. Sieć wykazała więc niski poziom reprodukcji powiązań w jej obrębie i nie można jej uznać za wspólnotę interesu politycznego *sensu stricto*, choć PRG nie była również „wyłącznie” siecią problemową. Wydaje się natomiast, że można ją uznać za przykład sieci wsparcia (zob. Tabela 16). Po rozwiązaniu PRG kontakty pomiędzy władzą wykonawczą a członkami grupy nadal się utrzymywały, choć zaangażowane podmioty skupiały się już niemal wyłącznie na zabezpieczeniu realizacji interesów partykularnych. Tym samym dokonał się głęboki regres w obrębie układu sieciowego, który „cofnął się” w swym rozwoju do etapu poprzedzającego kooperację pomiędzy COPAC i IGD. Na początku 1995 ponownie zwyciężyła jednak idea koordynacji działań w ramach bardziej sformalizowanej akcji kolektywnej, która tym razem przybrała postać przedsięwzięcia o nazwie Reprezentatywna Grupa Zadaniowa i Doradcza – Valpak (Valpak – Working Representative Advisory Group – V-WRAG). Wiodącym celem sieci, w skład której weszło 46 podmiotów reprezentujących interesy gospodarcze, był wpływ na te elementy polityk szczegółowych rządu, które odnoszą się do implementacji zapisów dyrektywy o opakowaniach i odpadach z opakowań. V-WRAG, podobnie jak jej poprzedniczka w postaci PRG, posiadała sformalizowaną wewnętrzną strukturę władzy. Nowy podmiot sieciowy rozpoczął intensywne działania na rzecz wywarcia wpływu na kształt polityk szczegółowych rządu brytyjskiego wchodząc w ścisłą współpracę z resortami ds. środowiska oraz handlu i przemysłu, a także odpowiednimi departamentami we władzach regionalnych Szkocji i Walii. Wiosną 1995 opublikowano zwarty efekt konsultacji w postaci dokumentu zatytułowanego *Odpowiedzialność producentów w zakresie gospodarki odpadami z opakowań* (*Producer Responsibility for Packaging Waste*). Zawierał on 6 konkretnych opcji działań na rzecz utylizacji i powtórnego wykorzystywania opakowań. Poddano je ocenie wszystkich zainteresowanych stron, choć dla rządu najcenniejsze było zdanie V-WRAG. Jesienią 1995, na podstawie przeprowadzonej ewaluacji środowiskowej sformułowano *Wspólną opinię*

producentów (Shared Producer Opinion), w której wzięto pod uwagę regulacje istniejącej już dyrektywy UE nr 62/94 odnoszące się m.in. do stopnia odpowiedzialności poszczególnych ogniw łańcucha wykorzystania opakowań. Opinię uznano za zadowalający efekt prac sieci i w grudniu 1995 reprezentanci 32 podmiotów gospodarczych zaangażowanych w V-WRAG podjęli decyzję o zakończeniu działalności tego gremium. Sformułowano też 3 wiodące konkluzje co do przyszłej działalności. Po pierwsze postulowano potrzebę powołania komitetu doradczego przy władzy wykonawczej, którego zadaniem byłoby monitorowanie wykonawczych działań administracji w zakresie gospodarki odpadami z opakowań. Po drugie, podkreślono zasadność rejestrowania kierunków „ruchu” niektórych rodzajów opakowań przez resort ds. środowiska. Po trzecie, zgłoszono postulat przyszłego redefiniowania zobowiązań producentów i użytkowników opakowań. Na początku 1996, zgodnie z życzeniem większości członków V-WRAG powstała sformalizowana Grupa Doradcza (Advisotry Group – AG). W tym właśnie momencie zdecydowanie osłabło znaczenie konsultacji oraz skuteczność lobbingu, które to strategie podejmowali dawniej producenci opakowań w ramach PRG czy V-WRAG. Miejsce wspomnianych strategii zajęły raczej dyskretne ustalenia podejmowane w ramach hermetycznego gremium Grupy Doradczej. Można zatem powiedzieć, że sieć problemowa przeszła ewolucję od koalicji (sieci) dyskursywnej poprzez koalicję wsparcia aż do koalicji dystrybucyjnej znajdując się zdecydowanie bliżej przeciwległego krańca kontinuum układów sieciowych, który „zamyka” wspólnota interesu politycznego. Mając to na uwadze warto zatem uszczegółowić informacje zawarte w Schemacie 1 oraz w tabeli 15 wskazując na trzy pośrednie stany „skupienia” sieci znajdujące się pomiędzy biegunami kontinuum. Zostały one scharakteryzowane w treści tabeli 16, gdzie pominięto opis omówionych wcześniej układów brzegowych w postaci wspólnoty interesu politycznego i sieci problemowej zaznaczając jedynie ich miejsce na obrzeżach kontinuum.

Tabela 16. Składowe kontinuum układów sieciowych mieszczące się pomiędzy jego biegunami brzegowymi

Rodzaj sieci	Charakterystyka
Sieć problemowa	
Sieć dyskursywna (<i>discursive network</i>)	Stosunkowo luźny łańcuch powiązań łączących aktorów, zjednoczonych wokół większych przedsięwzięć politycznych, społecznych i gospodarczych. Zaznacza się wysoki poziom ich aktywności. Koordynacja działań jest zmienna i zależy od poziomu nasilenia animozji powstających na tle reprezentowanych interesów. Podstawowym celem jest wniesienie dyskusji na określony temat na „wokandy” ośrodków władzy i administracji
Sieć wsparcia(<i>advocacy network</i>)	W interakcjach ²⁰ zaczynają brać udział agendy władzy publicznej, ośrodki administracyjne, a nawet

²⁰ Warto mieć tu na uwadze rozróżnienie pomiędzy pojęciami relacji i interakcji. Teoretycy sieciowych powiązań międzyorganizacyjnych wskazują, że **relacje**, rozumiane jako behawioralne składowe więzi pomiędzy podmiotami, są w swej naturze stabilniejsze i długofalowe. Natomiast **interakcje**, jako wyraz codziennych transakcji, mają aspekt dynamiczny i składają się na organizacyjną codzienność. Rozumiane w ten sposób, dynamiczne interakcje „wypełniają” swą konkretną treścią stabilne i „ramowe” relacje. To właśnie w tym sensie o

	reprezentanci innych państw, czy struktur transnarodowych. Zaangażowani są oni w działania na rzecz konkretyzacji donioślejszych przedsięwzięć w poszczególnych dziedzinach życia publicznego. Koordynacja działań ma charakter zmienny. Wyższy poziom koordynacji ma miejsce wówczas, gdy nasileniu ulegają działania konkurencyjnych koalicji interesów
Sieć dystrybucyjna (<i>distributive network</i>)	Obejmuje organizacje reprezentujące wąskie kategorie interesów skupione wokół wpływowych ośrodków decyzyjnych, które dążą do zamknięcia dostępu do szeroko rozumianej dystrybucji zasobów. Występuje ścisła koordynacja działań.
Wspólnota interesu politycznego	

Źródło: oprac. własne.

W świetle zaproponowanych powyżej ustaleń sieć problemowa i sieć dyskursywna wymagać będą zaangażowania mniejszej ilości zasobów aniżeli sieć dystrybucyjna, a tym bardziej wspólnota interesu politycznego, w obrębie której pojawiać się już mogą grupowe cechy endogenne (np. w postaci specyficznych syndromów - „oblężonej twierdzy”, „kręgu wtajemniczonych”, czy „samych swoich”). Układ pośredni tworzy natomiast sieć wsparcia.

Wydaje się, że dzięki proponowanej kategoryzacji jesteśmy w stanie kontynuować analizę rodzimych układów sieciowych bez dalszego oceniania na ile są one odległe od zachodnioeuropejskich wzorców i jaki jest zakres ich deformacji (a wielokrotnie już wspomniano, iż za takie należy je uznać), czy też nie. Pozwoli to uniknąć zarzutów o aprioryczność proponowanej klasyfikacji. Nie próbuje się bowiem tutaj dowodzić, że wyłaniające się polskie układy sieciowe – czy szerzej – polityka grup interesu są po prostu „złe” w odróżnieniu od „dobrych” wzorców i praktyk zachodnich. Niewykluczone, że interesujące nas zjawiska i procesy są takie, jakie są, gdyż nie mogą być inne „pod tą szerokością geograficzną”. Nie chodzi o to, aby piętnować aktywność polskich grup interesu, lecz starać się ją zrozumieć, a możemy to zrobić wówczas, gdy przyjmując z całą konsekwencją potrzebę kontynuacji demokratycznych przemian podejmiemy starania na rzecz uchwycenia – jak to określa M. Weber – celoworacjonalnego kierunku przeobrażeń poszczególnych aren ewoluujących systemów politycznych. Zatem mając na uwadze kulturową, mentalną, sytuacyjną czy strukturalną „swoistość” uwarunkowań rozwiązań w krajach transformujących, należy jednocześnie przynajmniej część z tej „swoistości” traktować jako nieuchronne odchylenia od celoworacjonalnego przebiegu procesów, które wprawdzie komplikują, lecz nie wykluczają kontynuacji transformacyjnych przedsięwzięć. Należy

układach sieciowych powiemy, że są *stabilne lecz nie statyczne*. Stabilne, gdyż mieszczą się w pewnych ramowych, stosunkowo przewidywalnych, lecz nie do końca skonsolidowanych relacjach i nie statyczne, bowiem kreują je oraz redefiniują interakcje bieżące. Rozumując w ten sposób niektóre bardziej stabilne sieci można by uznać za układy na poły zinstytucjonalizowane nie mogące jednak nigdy osiągnąć pełniejszej instytucjonalizacji. Cecha ta wyraźnie odróżnia układy sieciowe od klasycznych, instytucjonalnych formuł pluralistycznych i korporatystycznych.

zatem badać „ścieżki równoległe”, jako niekonwencjonalne, nie znane dotychczas drogi wiodące – być może w sposób nieco kręty – ku demokracji. Zatem rodzime odmiany „subzrądków” oraz „żelaznych trójkątów” – choć specyficzne i niekiedy jeszcze bardziej hermetyczne i niebezpieczne – należałoby uznać jako jedną ze specyficznych, rodzimych krętych (by nie powiedzieć karkołomnych) ścieżek ku demokracji, co oczywiście nie jest jednoznaczne z pochwałą tej drogi, gdyż towarzyszy jej wspomniana już „przewrotna instytucjonalizacja”, której ostatecznych efektów nie możemy być pewni. Oprócz tych rodzimych „specjalności” zaznaczają się jednak zręby sieci, które w przyszłości mogą być bardzo podobne do klasycznych sieci zachodnioeuropejskich. Najbardziej wyraziste przykłady odnajdziemy w tych dziedzinach, w których bardzo wyraźnie dają już o sobie znać oddziaływania polityk szczegółowych UE.

Za przykład tego rodzaju sieci problemowych posłużyć mogą konsorcja tworzone w ramach rozległego przedsięwzięcia administracyjnych i naukowych, jakimi są programy ramowe, czy programy realizowane w ramach tzw. kapitału ludzkiego, ze środków unijnych. W jego obrębie, po raz pierwszy w historii przedsięwzięcia badawczych finansowanych przez Unię, sięgnięto po narzędzia mające aktywizować i „rozhermetyzować” środowiska naukowe różnych dyscyplin, a także zachęcić je do współpracy nie tylko między sobą, ale również z ośrodkami władzy publicznej, organizacjami trzeciego sektora oraz podmiotami gospodarczymi. Jedną ze strategii, a jednocześnie „produktem” działań Dyrekcji Generalnej ds. badań naukowych Komisji Europejskiej, mają być tzw. sieci doskonałości (*Networks of Excellence* – NoE). Pod koniec 2002 opublikowano listę zaakceptowanych przez Komisję tematycznych zgłoszeń ze strony środowisk naukowych, które aspirowały do sprawowania funkcji koordynatorów NoE. Na przełomie 2002 i 2003 wokół potencjalnych koordynatorów zaczęły tworzyć się sieciowe konsorcja, które swą płynnością i zmiennością przywodziły na myśl typowe sieci problemowe. Część powstających w ten sposób, przy okazji realizacji projektów unijnych, luźnych konstelacji częściowo niekiedy krzepnie, wraz z zatwierdzeniem projektów systemowych przez Komisję oraz przekazaniem środków na ich realizację. W sposób oczywisty nasuwa się tu analogia z KRK. Z trzech podstawowych przyczyn trudno je wówczas będzie nadal nazywać sieciami problemowymi w znaczeniu, na które wskazałem powyżej. Po pierwsze, zatwierdzone przez Komisję (lub inny publiczny autorytet decyzyjny) projekty NoE nabiorą charakteru dystrybucyjnego – uczestnicy sieci będą przez jakiś czas (do 7 lat) zasilani niebagatelnymi środkami finansowymi, które rozprawdane będą przez koordynatorów. Po drugie, założeniem które legło u podstaw decyzji o zainicjowaniu NoE było upowszechnianie szeroko pojętej współpracy, popularyzacja wartości unijnych oraz rozpowszechnianie wspólnie wypracowanych, nowatorskich metod zarządzania (*governance*) różnymi aspektami interesu publicznego w warunkach funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego (*knowledge society*). Po trzecie, z założenia, w ramach NoE rozwijać się będzie dyskusja dotycząca wspomnianych zagadnień, jak i wokół przyszłości samych konsorcjów. Polityczny wymiar sieci środowiskowej stale będzie utrzymywany dzięki zaangażowaniu Komisji oraz podmiotów władzy publicznej z krajów członkowskich. Konsorcja NoE mogą zatem ewoluować przesuwając się po osi naszkicowanej w Schemacie 1. Nigdy oczywiście nie osiągną stadium rozwoju wspólnoty politycznej, lecz niektóre z nich mogą zacząć funkcjonować jako swoiste podmioty „satelickie” wspólnot

politycznych egzystujących w krajach członkowskich oraz politycznych sieci problemowych działających na „najwyższych piętrach” instytucji UE.

W sposób podobny do przypadków opisanych powyżej (zwłaszcza pierwszego z nich) rozwijają się sieci problemowe dotyczące międzynarodowych standardów jakości żywności (International Food Standards).

Spośród wskazanych układów jedynie pierwszy rozwinął się na tyle, aby można było spekulować o cechach, które zbliżają go do najbardziej zaawansowanej formy sieci w postaci wspólnoty interesu politycznego. Literatura dostarcza jednak o wiele więcej pojedynczych przykładów, których przytaczanie nie wydaje się tu jednak zasadne. Warto natomiast odnieść się do ustaleń odnoszących się do dwóch szkół analizy sieci i zadać pytanie o konkretne dowody wpływu klasycznych układów instytucjonalnych na ogólny kształt układów sieciowych, bo o tym, że wpływ taki zaznacza się jak na razie tylko sugerowano. Podejmując próbę odpowiedzi na to pytanie odniosę się do badań uogólniających wiedzę na temat realnie istniejących układów sieciowych w Japonii, USA oraz w Niemczech. Przykłady pochodzące z tych krajów będą następnie pomocne do sformułowania tez odnoszących się do możliwości zarządzania sieciami, które z kolei stanowią będą podstawę dla sugestii odnoszących się do nowych form dialogu społecznego.

Modelowe układy sieciowe na poziomie państw narodowych

W 1996 zespół, w skład którego weszli – D. Knoke, F. Pappi, J. Broadbent oraz T. Sujinaka ogłosił rezultaty badań nad układami sieciowymi funkcjonującymi na poziomie centralnym w Japonii, USA oraz w Niemczech (zob. Knoke i in. 1996). W analizach skupiono się na powiązaniach międzyorganizacyjnych, które badano wykorzystując przede wszystkim wskazania indeksu zagęszczenia. Pomiarów dokonywano na podstawie konkretnych, formalnych i nieformalnych transakcji i zobowiązań, jakie zaciągali wobec siebie aktorzy uwikłani w politykę zatrudnienia w trzech wymienionych krajach. **Wzięto przy tym pod uwagę 3 rodzaje relacji i interakcji – komunikacyjne, wspierające oraz współdziałania, które – z pewnymi zastrzeżeniami²¹ – możemy odnieść do 3 składowych kontinuum układów sieciowych mieszczących się pomiędzy jego biegunami brzegowymi w postaci sieci problemowej oraz wspólnoty interesu politycznego (zob. Tabela 16).** Model zastosowany przez czterech cytowanych badaczy wykazuje również pewne podobieństwo z propozycją B. Axelssona i G. Eastona, którzy rozpatrują sieci funkcjonujące w gospodarce w 3 wzajemnie uzupełniających się wymiarach – aktorów uwikłanych w układ (*network of actors*),

²¹ Interakcje komunikacyjne dość dobrze odpowiadają charakterystyce sieci dyskursywnej. Podobnie jest z interakcjami wsparcia, które mieszczą się w kategorii sieci wsparcia. Pozornie nieco kłopotu może sprawiać próba przyporządkowania interakcji współdziałania do kategorii sieci dystrybucyjnej. Nie będziemy jednak mieli co do tego wątpliwości, gdy zagadnienia związane z dystrybucją potraktujemy szeroko – w kontekście dystrybucji wszystkich rodzajów zasobów, które scharakteryzowane zostały w rozdziale II (zob. pkt 4).

powiązań łączących ich zasoby (*network of resources*) oraz wzajemnych uwarunkowań ich aktywności (*network of activities*) (Axelsson, Easton 1992, s. 29). W przypadku uwarunkowań komunikacyjnych powiązania w 3 wymienionych wymiarach będą najsłabsze. Wyraźnie silniejsze będą już w przypadku więzi wspierających, w których dochodzi przecież do zaangażowania i „powiązania” zasobów wzajemnie wzmacniających się stron. Z ewidentnie silnymi powiązaniami wymiarów, które wymieniają B. Axelsson i G. Easton będziemy natomiast mieli do czynienia w relacjach i interakcjach noszących znamiona współdziałania.

W badaniach, które przeprowadzili D. Knoke, F. Pappi, J. Broadbent oraz T. Sujinaka najwyższe wskazania indeksu zagęszczenia, w przypadku relacji i interakcji wspierających i współdziałania, otrzymano w Niemczech (wskazania odpowiednio: 0.345 oraz 0.112), natomiast relacji i interakcji komunikacyjnych – w USA (0.104)²². Dane empiryczne skłoniły autorów badań do sformułowania uogólnień odnoszących się do kształtu sieci na poziomie centralnym w trzech wymienionych krajach. Odnoszą się one wprawdzie do jednej z polityk szczegółowych i to przede wszystkim do relacji i interakcji o charakterze komunikacyjnym, ale nic zdaje się stać na przeszkodzie, aby uznać je za obowiązujące również na bardziej uogólnionym poziomie (zob. Knoke i in. 1996, s. 198-208).

Sieć z elementami etatyzmu na przykładzie Japonii

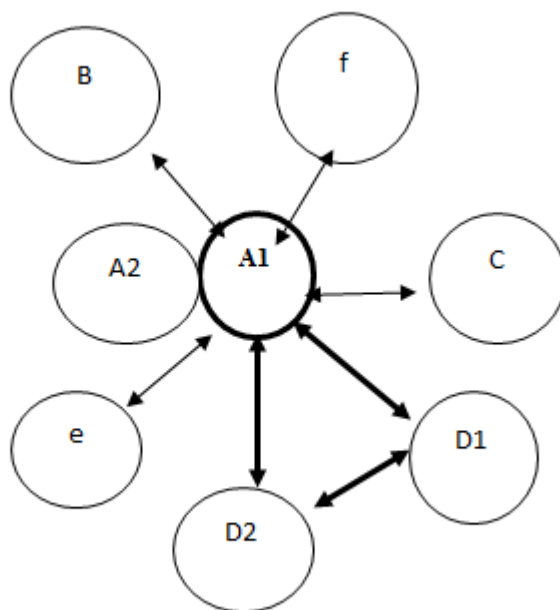
W przypadku Japonii wyraźnie zarysowało się oddziaływanie wzorców etatystycznych (zob. Schemat 2). W ocenie autorów badań w centrum japońskiego „modelu” układu sieciowego usadowił się blok (A1), skład którego wchodziły – Partia Liberalno Demokratyczna (Jiyu-Mishuto – JM), kluczowe ministerstwa – przede wszystkim pracy i gospodarki, najbardziej wpływowe gremia doradcze działające przy centralnym aparacie administracyjnym, pięć organizacji biznesu dwiema najsilniejszymi (Nikkeiren, Keidanren²³) oraz dwie centrale związków zawodowych – pracowników sektora prywatnego (Rengo) i publicznego (Sohyo)²⁴.

²² Pomiarów dokonywano przy użyciu bardziej wyrafinowanych narzędzi aniżeli formuła pomiaru zagęszczenia proponowana przez A. Giddensa (zob. rozdz. II, pkt 4.9). Wykorzystano algorytmiczną metodę CONCOR, której używa się do budowy tzw. modeli blokowych (*blockmodels*) (Knoke i in. 1996, s. 201).

²³ W 2000 centrale te połączyły swe siły pod szyldem Keidanren.

²⁴ Z formalnego punktu widzenia miały miejsce oddziaływania jednej centrali – Rengo, gdyż w 1989 w jej skład weszła Sohyo, zachowywał ona jednak nadal znaczną autonomię.

Schemat 2. Struktura układu sieciowego na poziomie centralnym w Japonii



Źródło: oprac. własne.

Struktura bloku A1 nie okazała się jednak „monolityczna”. W jego obrębie ukształtowały się rywalizujące ze sobą układy, które można uznać za konkurencyjne subrządy (*subgovernments*). Z uwagi na przydatność tego określenia do analizy dynamiki sieci w Polsce powinniśmy podjąć próbę zdefiniowania subrządów, które bywają rozumiane w nie dość jednoznaczny sposób. **Subrządy** to stosunkowo trwałe układy powiązań, które „instalują się” wprawdzie „tylko” w obrębie polityk szczegółowych lecz są to dość rozległe dziedziny aktywności władzy wykonawczej (np. polityka społeczna, polityka gospodarcza). W obrębie subrządów zacierają się różnice pomiędzy tym co „prywatne” a tym co „publiczne”, a ich funkcjonowanie – polegające w dużej mierze na dokonywaniu z pozoru niewielkich korekt w obrębie działań wdrożeniowych – obserwatorom zewnętrznym mogą wydać się rutynowe i mało interesujące, co sprawia, że aktywność subrządów często umyka uwadze opinii publicznej. W perspektywie tej, która zaczęła być rozpatrywana przez przedstawicieli pluralizmu amerykańskiego od początku lat 50, polityka państwa, nad której wykonywaniem sprawuje pieczę rząd, jawi się jako swoista układanka złożona z części („puzzli”) polityk szczegółowych realizowanych przy zaangażowaniu subrządów. W ten właśnie sposób, poprzez pryzmat aktywności subrządów, należy rozumieć zjawiska zachodzące w centrum charakteryzowanej sieci japońskiej.

W obrębie „subrządowego” bloku A1 dominująca Partia Liberalno Demokratyczna współpracowała z organizacjami biznesu i w dużej mierze również z pozostałymi uczestnikami bloku A1, zaś związki zawodowe tworzyły specyficzną „subrządową” opozycję wchodząc jednocześnie, w najbardziej interesujących je zagadnieniach, w układ „żelaznego trójkąta” z poszczególnymi ośrodkami

ministerialnymi (zob. niżej). Co więcej okazało się, że podmioty wchodzące w skład rdzenia sieci (bloku A1) są w stanie przemieszczać się „zasiedlając” konkurencyjny rdzeń „bliźniaczy” (A2) oraz bieguny satelickie (B, C, D1, D2, e, f) nie tracąc jednocześnie swych centralnych pozycji w bloku A1. Zjawisko to przekonuje o dużej dynamice japońskich konstelacji wewnętrz sieciowych, których kształt i trwałość uwarunkowane są potencjałem czynnika afiliacji i koalicji (zob. rozdz. II, pkt 4.7). Koalicyjny potencjał partnerów społecznych ma duże znaczenie również w Polsce, o czym przekonamy się w dalszej części pracy. Wróćmy jednak do Japonii, gdzie badacze stwierdzili istnienie drugiego, mniej znaczącego i bardziej „płynnego” rdzenia (A2), którego istnienie wywierało jednak wyraźny wpływ na cały układ. W jego skład wchodziły zmieniające się układy parakoalicyjne pomiędzy organizacjami biznesu (zarówno ogólnokrajowymi centralami, jak i organizacjami branżowymi oraz regionalnymi) a ministerialnymi ośrodkami decyzyjnymi i gremiami doradczymi. Skład tych parakoalicji zależy od aktualnych zagadnień polityk szczegółowych. Pojawienie się tego konkurencyjnego centrum w skład którego wchodzi tylko biznes i ośrodki władzy wykonawczej nie jest zaskakujące, gdyż powojenną gospodarkę japońską zdominował oligopolistyczny system *keiretsu*. Jego istotę stanowią silne związki kapitałowe, technologiczne oraz personalne, które łączą centrale japońskich korporacji (np. Mitsui, Toyota, Sumitomo) z podporządkowanymi – w ten właśnie trojaki sposób – firmami wchodzącymi w skład określonej grupy. Powiązania te, oparte na formule wzajemnych udziałów (*cross-shareholding*) określane są mianem *kapitalizmu sieciowego*. Układy parakoalicyjne pomiędzy biznesem i ośrodkami administracji centralnej wzmacniają dodatkowo środki desygnowane dla czasowo osłabionych karteli przez współpracujące ze sobą ministerstwa pracy, gospodarki i finansów przy współudziale takich podmiotów, jak japońska Agencja ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Nie bez znaczenia jest także tradycyjna zasada *amakudari*. Polega ona na tym, że – podobnie jak we Francji – przechodzący na emeryturę wyżsi urzędnicy zajmują eksponowane stanowiska w prywatnych korporacjach, do których, oprócz swych technokratycznych umiejętności, wnoszą „kapitał” związany z czynnikiem dojścia.

W skład bloku B wchodziły przemieszczające się z rdzenia sieci (A1, A2) administracyjne ośrodki decyzyjne – zwłaszcza te, w których gestii leżały zagadnienia polityki społecznej (m.in. opieka zdrowotna, pomoc socjalna, ubezpieczenia społeczne) oraz te organizacje grup interesu, które w danym momencie były zainteresowane działalnością tych właśnie resortów (np. branżowe związki zawodowe, izby zawodowe, organizacje występujące w interesach firm ubezpieczeniowych). Wskazane resorty i inne wzmiankowane tu podmioty współtworzyły najsłabsze bloki e oraz f, których spoiwem było współdziałanie w kwestiach partykularnych.

Struktura bloków D1 i D2 oraz ich powiązania z głównym rdzeniem w postaci bloku A1 stanowią nietypowy przykład żelaznego trójkąta. Jego krótką charakterystykę zaczniemy, podobnie, jak w przypadku opisu subrządu, od próby zdefiniowania tego pojęcia. Jemu również nadawano wiele znaczeń. **Żelazne trójkąty**, nazywane też żelaznymi obręczami, to zwykle bardziej trwałe aniżeli subrządy – których byt wyznacza jednak rytm elekcji – układy relacji pomiędzy stałymi komisjami parlamentarnymi, strukturami władzy wykonawczej (zwłaszcza o charakterze reglamentacyjnym, dystrybucyjnym i regulacyjnym) oraz organizacjami funkcjonalnych grup interesu. Przedmiotem funkcjonowania żelaznych trójkątów jest przede wszystkim ustalanie reguł podziału dóbr i przywilejów będących w zasięgu administracji publicznej. W tym sensie żelazne trójkąty stanowią

wyspecjalizowane „agencje” sieci dystrybucyjnych (zob. Tabela 16). Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w których również subrządy pełnić będą bardzo podobne funkcje – bardzo często aktywność obu układów jest równoległa, o czym przekonuje przykład Japonii. Jednak żelazne trójkąty zwłaszcza w warunkach częstych zmian partyjnego profilu egzekutywy, są zdecydowanie bardziej stabilniejsze, gdyż w dużej mierze uwolnione są od tradycyjnych układów parakoalicyjnych łączących partie z grupami interesu, które to układy wyraźnie dają o sobie znać w ramach subrządów.

Jak już wspomniałem żelazny trójkąt łączący bloki D1, D2 oraz A1 jest układem nietypowym. Mamy bowiem w jego obrębie do czynienia z powiązaniami o charakterze parakoalicyjnym, które – zwłaszcza w przypadku Japonii – przekonują o tym, że grupy interesu mogą stanowić wyrazistą część opozycji politycznej. W tym i zresztą również w innych kontekstach wypada polemizować z poglądami odmawiającymi grupom interesu zarówno możliwości, jak i „chęci” do działań opozycyjnych.

Blok D1 „zasiedla” związkowa centrala Rengo, a dokładnie ta jej część, która reprezentuje pracowników sektora prywatnego. Blok D2 to domena Sohyo, czyli formalnie części składowej centrali Rengo, która jednak nadal dysponuje znaczną autonomią w swych dążeniach na rzecz ochrony interesów pracowników sektora publicznego. W obu, zdominowanych przez interesy pracownicze blokach zaznacza się zmienna lecz wyraźna obecność parakoalicyjnego partnera związków zawodowych w postaci Socjaldemokratycznej Partii Japonii (*Nihon Shakai Minshuto*). Fakt ten sprawia, że – w pewnych warunkach, np. w okresie poprzedzającym elekcje – można uznać ten „trójkąt” za potencjalny zarodek alternatywnego subrządu. Zwykle jednak D1 oraz D2 współpracują z głównym rdzeniem sieci – A1 współtworząc specyficzny układ trójstronny, a przedmiotem tej współpracy są m.in. zagadnienia związane z redystrybucyjnymi możliwościami państwa, które – warto dodać – nie były w powojennej Japonii zbyt duże a leżą przede wszystkim w gestii jednej z agencji rządowych w postaci Narodowego Funduszu na rzecz Bezrobocia, który, w sposób przywodzący na myśl polski Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, kieruje generowane w jego obrębie środki do załóg upadających zakładów. Przedmiotem oddziaływań ośrodków D1 i D2 są również akcje skierowane na bieżące modyfikowanie administracyjnych działań wspierających i regulujących funkcjonowanie japońskich karteli, takich jak np. kontrola limitów produkcyjnych, czy rekompensaty dla likwidujących się przedsiębiorstw ze schyłkowych gałęzi gospodarki²⁵. Działanie w warunkach istnienia karteli produkcyjno cenowych, w które zaangażowane jest – poprzez subsydia – państwo daje związkom zawodowym możliwości „jazdy na gapę” (*free riding*), czyli „ugrywania” różnorodnych korzyści dla załóg przy okazji wdrażania przez administrację programów subsydiowanych. Jak już wspomniałem bloki D1 i D2, z wbudowanym w nie układem parakoalicyjnym, przejawiają niekiedy ambicje zastąpienia „subrządowego” rdzenia całej sieci. Współpracują z blokiem A1 pełniąc więc poniekąd rolę swoistych *podwójnych agentów*.

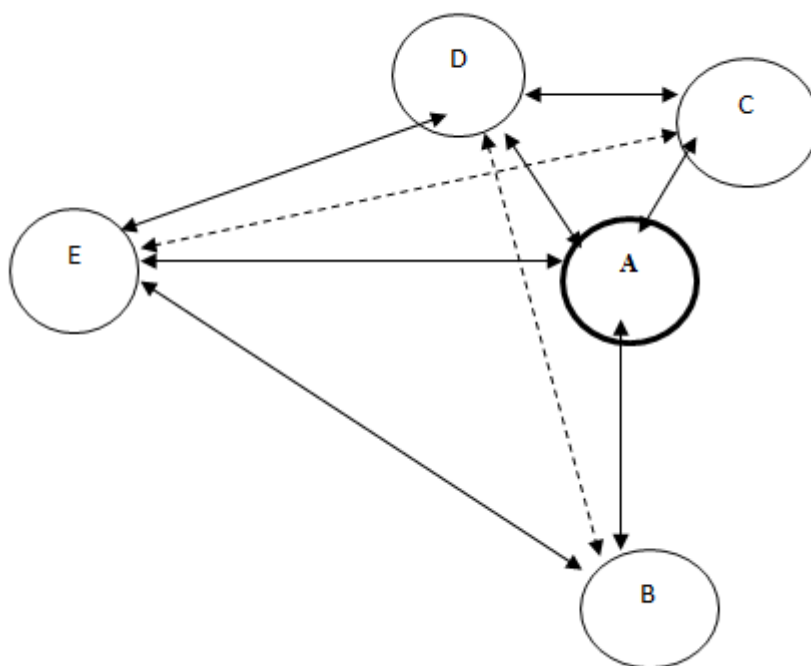
²⁵ Wśród podstaw prawnych tego typu przedsięwzięć odnajdziemy m.in. słynną już ustawę o przemysłach schyłkowych z 1983.

W krajach należących do UE etatystyczne odmiany sieci najwyraźniej rozwinęły się we Francji, której scentralizowany, prefekturalny system administracji publicznej stanowił wzór dla projektodawców aparatu wykonawczego w powojennej Japonii. Wiele wskazuje na to, że centralizacja administracji publicznej to jedną z przyczyn rozwoju etatystycznych układów sieciowych, w obrębie których rozwija się protekcyjny patronaż państwa nad rodzimymi podmiotami gospodarczymi będący przejawem swoistego *patriotyzmu gospodarczego*.

Korporatystyczny układ sieciowy na przykładzie Niemiec

W Niemczech, uznawanych za przykład tzw. dualnego systemu stosunków przemysłowych, oprócz dość nietypowych (*Konzertierte Aktion*) centralnych przedsięwzięć trójstronnych rozwinął się system demokracji przemysłowej (*Mitbestimmung*) uzupełniany tradycją regularnych przetargów taryfowych (*Tarifvertragen*), które są wolne od ingerencji państwa (*Tarifautonomie*). Dualizm, będący ogólną cechą nie tylko powojennych stosunków przemysłowych, ale i niemieckiej administracji publicznej, dał o sobie znać również w wynikach badań przeprowadzonych przez D. Knoke'a i zespół (Knoke i in. 1996, s. 205-206). W obrębie niemieckiego układu powiązań sieciowych, zdecydowanie wyraźniej, aniżeli miało to miejsce w Japonii (zob. schemat 2), zarysowały się dwa bloki centralne – A oraz B (schemat 3).

Schemat 3. Struktura układu sieciowego na poziomie centralnym w Niemczech



Źródło: oprac. własne.

Skład centralnych bloków sieci uzależniony jest w Niemczech, na co nie dość wyraźnie zwrócili uwagę autorzy cytowanego opracowania, nie tylko od profilu rządu oraz aktualnej konfiguracji partyjnej w Bundestagu (gdyż wówczas musielibyśmy się posługiwać „logiką większościową”), ale również od wciąż znacznej siły oddziaływania konserwatywno korporacyjnych wzorców rozwijających się w obrębie niemieckiej odmiany państwa bezpieczeństwa socjalnego (*welfare state*) i sięgających swymi korzeniami czasów ładu westfalskiego. Jeśli się z tym zgodzimy, nie możemy odmówić znaczenia chadeckiej „kulturze kompromisu”, która legła przecież u podstaw adenauerowskiej wizji dialogu społecznego i społecznej gospodarki rynkowej. Poza tym w powojennym systemie konserwatywno korporacyjnym o zakresie i kierunkach redystrybucji decydowały najsilniejsze, funkcjonalne grupy interesu (głównie związki zawodowe i organizacje przedsiębiorców). Nie można zatem zgodzić się ze wszystkim sugestiami jakie formułuje D. Knoke i jego współpracownicy. Wydaje się, że wzmiankowane uogólnienia, jak na propozycję teoretyczną, są nazbyt mocno osadzone w kontekście sytuacyjnym, a więc w realiach okresu, w którym przeprowadzono badania (połowa lat 90), gdy funkcjonował gabinet H. Kohla a Bundestag był zdominowany przez CDU/CSU. Z tego wiodącego powodu autorom badań umknęła „ponadpartyjność” niemieckiej sieci noszącej wyraźne znamiona koalicji (sieci) dystrybucyjnej o czym przekonują zarówno kontakty przedstawicieli grup interesu z deputowanymi, jak i wewnątrzpartyjne struktury stanowiące odzwierciedlenie afiliacji parakoalicyjnych. Ustalenia proponowane D. Knoke’a i zespół przez zespół badaczy powinny więc zostać uzupełnione i zmodyfikowane, w ten sposób, aby nie skupiać się jedynie na wpływach chadecji i FDP, jak to uczynili autorzy, lecz uwzględnić również uwikłanie w sieć SPD oraz Zielonych.

W niemieckim układzie sieciowym blok A zasiedlają najważniejsi aktorzy niemieckiego układu partnerstwa społecznego. Obok kluczowych ministerstw rządu federalnego (np. pracy, gospodarki i finansów) odnajdziemy tu również deputowanych oraz ekspertów zaangażowanych w aktywność najważniejszych komisji Bundestagu, np. do spraw rynku pracy, a także przedstawicieli najważniejszych organizacji grup interesu – Niemieckiego Zrzeszenia Związków Zawodowych (Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB), Konfederacja Niemieckich Stowarzyszeń Pracodawców (Bundesverband den Deutschen Arbeitgebern – BDA), Federalnego Zrzeszenia Przemysłu Niemieckiego (Bundesverband der Deutschen Industrie – BDI) oraz – stojącej nieco na uboczu Niemieckiej Izby Przemysłowo Handlowej (Deutscher Industrie und Handelstag – DIHT) W odróżnieniu od „dualnego” centrum japońskiego układu sieciowego, w Niemczech blok A zbliżony jest bardziej do żelaznego trójkąta aniżeli subrzędu. W zależności od rozkładu mandatów w Bundestagu oraz profilu gabinetu w centrum sieci silniejszą pozycję zdobywają pracodawcy wchodzący w parakoalicję z CDU/CSU i FDP lub związkowcy kooperujący z SPD. Nigdy jednak nie mamy w Niemczech do czynienia z wykluczeniem, któregoś z uczestników żelaznego trójkąta. W kontekście niektórych zapowiedzi rządu G Schrödera warto natomiast odnotować fakt rozluźnienia więzi parakoalicyjnej pomiędzy związkami zawodowymi a socjaldemokracją.

Dość nietypowy jest skład bloku B. Wchodzi do niego m.in. liderzy mniejszych partyjnych partnerów koalicyjnych w postaci FDP i Zielonych. Nie oni są jednak tam najbardziej wpływowi, lecz raczej

przedstawiciele zarządów i zrzeszeń zakładów opieki zdrowotnej i opieki społecznej (zarówno prywatnych, jak i publicznych) oraz reprezentanci władz regionalnych oddziałujący za pośrednictwem Bundesratu. Skład bloku B podyktowany jest szeroką autonomią landów w realizacji programów socjalnych oraz polityki ochrony zdrowia, ale również faktem, iż na poziomie regionów rozwijają się nowe formy dialogu społecznego i układów sieciowych, w które zaangażowane są władze lokalne. Wiele z tych przedsięwzięć inicjowanych jest przez konkretne firmy. Mylnie byłoby jednak stwierdzenie, iż nowy dialog społeczny na poziomie regionalnym inicjowany jest przez przedsiębiorców. Owszem poszczególne „sieciowe” projekty, a także znaczna część pieniędzy na ich realizację, zgłaszane są przez takich potentatów jak Volkswagen, Lufthansa, czy BASF, lecz stanowią one efekt wcześniejszej współpracy zarządów z załogami tych przedsiębiorstw, które uczestniczą w ich formułowaniu²⁶. Taka dwustronna kooperacja w miejscu pracy, na poziomie branży, czy regionu ma zresztą w Niemczech długą tradycję. Konfiguracja w obrębie bloku B stanowi zatem wypadkową pomiędzy oddziaływaniami rozmaitych dwustronnych aliansów pracodawców z pracownikami a wpływem władz lokalnych. Wiele ze wspomnianych aliansów odnajduje swój wyraz na poziomie centralnym właśnie dzięki wsparciu władz Landów. Poza tym w niemieckiej powojennej tradycji „pogłębionego” federalizmu (*Verbundföderalismus*), w warunkach którego działania centrum oraz krajów związkowych „zazębiają” się i uzupełniają (*Politikverflechtung*), to właśnie władze Landów zajmują się wdrażaniem polityk szczegółowych ukształtowanych na poziomie federacji. One też – z racji posiadania odpowiednich administracyjnych „baz danych” – dysponują najbardziej komplementarnym materiałem do formułowania wniosków płynących z dotychczasowych działań, a także sugestii co do kolejnych przedsięwzięć.

Mając na uwadze powyższe można powiedzieć, że o ile w obrębie bloku A mają miejsce bardziej stabilne interakcje charakterystyczne dla żelaznych trójkątów, o tyle w bloku B dokonuje się stała konfrontacja doświadczeń pochodzących z różnych części federacji. Rozumując w ten sposób można uznać blok B za jeden z ważnych sieciowych ośrodków korporatystycznej demokracji negocjowanej (*Verhandlungsdemokratie*) w Niemczech. Przy czym negocjacyjny charakter niemieckiej demokracji nie wynika wyłącznie z oddziaływania instytucji korporatystycznych z wbudowaną w nie tradycją przetargów taryfowych, ale stanowi również efekt istnienia dość wysokiego potencjału konfliktu, który tkwi w relacjach federacji z Landami. Stałe zagrożenie zaistnieniem specyficznie niemieckiej odmiany pata decyzyjnego, jakim jest opisana przez F. Scharpfa tzw. pułapka wspólnych decyzji (*joint-decision trap*) (Scharpf 1988). Pułapka ta przenosi się również łatwo – jak pokazują najnowsze doświadczenia – na arenę dialogu społecznego, co w Niemczech niejako wymusza kompromisy federacji z landami, które z łatwością mogą blokować procesy legislacyjne korzystając ze swych pozycji w wyższej izbie parlamentu. Blok B będzie zatem jednym z najważniejszych ośrodków niemieckiego układu sieciowego, gdyż to właśnie w jego obrębie dochodzi do najbardziej charakterystycznych, z reguły

²⁶ Np. firma Volkswagen, w latach 1995-2000, zainicjowała około 190 sponsorowanych projektów na rozwój lokalnych sieci środowiskowych, których zadaniem było wspieranie nowych form zatrudnienia oraz zwalczania bezrobocia.

pozaformalnych przetargów, transakcji oraz uzgodnień co do przyszłych transferów zasobów w obrębie sieci. W relacjach tych, oprócz reprezentantów landów, udział przedstawiciele regionalnych oraz branżowych struktur organizacji biznesu i związków zawodowych, a także wpływowe grupy kapitałowe, znaczące organizacje pozarządowe i lokalne struktury partyjne.

Ostoją organizacji związkowych w niemieckim układzie sieciowym jest blok C. Kooperuje on z ośrodkiem D, który skupia publiczne instytucje bezpieczeństwa socjalnego i jest także pod wpływem oddziaływań Landów, które wdrażają programy polityki społecznej. Relacje pomiędzy biegunami A, C oraz D posiadają pewien subrządowy potencjał, który był osłabiany wpływem Landów. Dziś jest on jednak zdecydowanie bardziej słabszy aniżeli w „złoty latach” niemieckiego państwa socjalnego (*Sozialstaat*), gdy socjaldemokracja realizowała swój tradycyjny kurs przy silnym wsparciu związków zawodowych. Blok C niejednokrotnie odgrywał w przeszłości rolę opozycyjnego centrum subrządowej parakoalicji socjaldemokratów i związkowców. Współcześnie tak jednak nie jest, co zdecydowanie skłania do zredefiniowania znaczenia pojęcia korporatyzmu we współczesnych Niemczech. Zdaniem autora redefinicja powinna zawierać wskazanie na rozwój układu sieciowego, który z jednej strony posiada cechy korporatystyczne, z drugiej zaś zdecydowanie od korporatyzmu odbiega, zwłaszcza, gdy uwzględnimy trwałą autonomię Banku Centralnego w Niemczech, która przywodzi raczej na myśl rozwiązania pluralistyczne, a nie tradycyjny korporatyzm. Z tej m.in. przyczyny niektórzy badacze twierdzą, że w Niemczech, w ogólnych zarysach można mówić o „neokorporatystycznej demokracji”. Nie posiada ona jednak najbardziej charakterystycznych strukturalnych cech silnej odmiany korporatyzmu – np. w postaci wyraźnego „związania” decyzji banku centralnego z uzgodnieniami o charakterze trójstronnym. Kolejna istotna cecha, która oddala Niemcy od silnego, a nawet umiarkowanego korporatyzmu może być dla wielu dość zaskakująca. Chodzi mianowicie o stosunkowo niski (do 20%) zbilansowany odsetek wydatków na publiczne ubezpieczenia społeczne w stosunku do dochodu narodowego brutto²⁷.

Samodzielność landów oraz – zwłaszcza szeroka autonomia Banku Centralnego wzmacniają pozycję organizacji biznesu (blok E) w obrębie sieci. Mają one zarówno możliwość wykorzystywania tradycyjnie dobrych relacji ze związkami zawodowymi (C), jak i publicznymi instytucjami bezpieczeństwa socjalnego²⁸ (D), a także z centrum sieci zasiedlonym przez agendy rządu (A) i to niezależnie od jego profilu politycznego – o czym przekonują nie tylko zmiany w obrębie kursu SPD, ale również doświadczenia powojenne, w obliczu których należy stwierdzić, że władze federalne zawsze starały się uniknąć wszelkich podejrzeń o skłonność do „omnipotencji”, co z pewnością

²⁷ Niemcy, obok Włoch i Irlandii, należą do grupy europejskich reżimów korporatystycznych o stosunkowo niskim poziomie kosztów funkcjonowania aparatu socjalnego w odróżnieniu do Austrii, Belgii i Francji, gdzie wydatki stanowiące efekt korporatystycznego przetargu interesów są wyższe (ponad 20%) oraz Holandii (ponad 25%), którą autor ten uznaje wręcz za przykład korporatyzmu nieefektywnego, czy pod-produktywnego (*post-productivist*).

²⁸ Organizacje biznesu, podobnie jak związki zawodowe, mają możliwość osadzania stanowisk w radach nadzorczych oraz innych ciałach nadzorujących, kontrolnych i doradczych w publicznych jednostkach tego typu.

stanowiło efekt długiej, powojennej „kwarantanny”. Niemiecki biznes ma również możliwość sprzymierzania się z reprezentacją landów na poziomie centralnym, jak i z władzami regionów na niższych poziomach funkcjonowania politycznego, które w przypadku Niemiec szczególnie dobitnie przekonują o piętrowości aren politycznych, na których rozwijają się sieci powiązań. Schodząc zatem na niższe piętra systemu odnaleźlibyśmy, od Bawarii po Brandenburgię, specyficzne – krajowe układy sieci o znacznym poziomie zróżnicowania. Z całą pewnością można stwierdzić, iż nie stanowią one odwzorowania układu centralnego, choćby z tego prostego powodu, że nie we wszystkich krajach związkowych rozwija się dialog społeczny na poziomie regionalnym. Co więcej, wiele wskazuje na to, że stosunki przemysłowe i dialog społeczny w Niemczech ulegać będą pogłębiającemu się zróżnicowaniu. W gąszczu coraz bardziej różnorodnych form, strategii oraz taktyk realizowanych przez partnerów społecznych coraz trudniej o naukowe uogólnienia formułowane w obrębie klasycznych paradygmatów analizy stosunków przemysłowych, co jednoznacznie przekonuje do stosowania analizy sieci.

Rozumując w powyższy sposób nie sposób nie zauważyć, że w obrębie niemieckiego korporatystycznego układu sieciowego organizacje biznesu mają pozycję obrotową – i to nie tylko w stosunku do dwóch największych ugrupowań partyjnych na zmianę zasiedlających centrum, ale również w odniesieniu do pozostałych biegunów. Organizacje przedsiębiorców i pracodawców pełnią zarazem dwie role – „gatekeeperów” i „rozgrywających” w obrębie sieci, w związku z czym są – by nawiązać do sformułowań cytowanego już D. Northa – atrakcyjnymi zawodnikami dla wielu drużyn. Pozycja ta umożliwia im skuteczne pomnażanie, kapitalizację oraz operacjonalizację zasobów (zob. pkt 7). Podobnej pozycji nigdy nie zdobyły w Niemczech związki zawodowe, których wpływ – potocznie uznawany za wysoki – wiązał się i wiąże nadal z przede wszystkim z rozwiniętą tradycją współdecydowania w miejscu pracy oraz z praktyką przetargów dwustronnych, a nie bezpośrednim oddziaływaniem na federalne centrum.

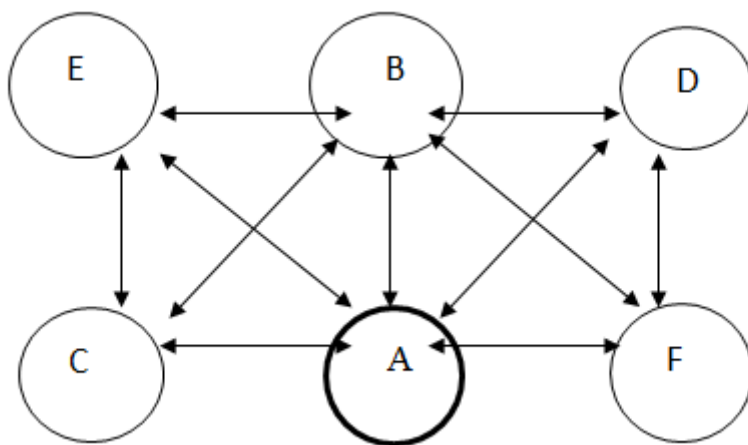
Pluralizm sieci w USA

Opracowania dotyczące sieci powiązań łączących interesy grupowe z ośrodkami władzy powstawały w USA już w latach 50. Dziełem pionierskim była praca D. Trumana *The Governmental Process* (1951), w której nie tylko ukazane zostały mechanizmy wpływu grup interesu na procesy decyzyjne, ale również scharakteryzowano główne zasoby (personel, finanse, bazę członkowską oraz przywództwo), jakimi posługiwały się ówczesne amerykańskie lobbies, co do dziś stanowi ewenement, gdyż charakterystyka zasobów organizacji grup interesu zdarza się w literaturze przedmiotu rzadko i w tym sensie praca D. Trumana stanowi jak dotąd przykład jedyny w swoim rodzaju.

W „hydraulicznej” optyce teorii D. Trumana centrum w postaci rządu federalnego jest *siłą neutralną* (*neutral force*), która reaguje na krzyżujące się presje otoczenia w sposób przywodzący na myśl działanie sejsmografu rejestrującego „wypadkową” sił o rozmaitych wektorach (por. Truman 1951, s. 106). Trudno oczywiście zgodzić się z cytowaną hipotezą pioniera szkoły pluralizmu amerykańskiego,

która była zresztą wielokrotnie podważana i modyfikowana. Wypada jednak stwierdzić, że tkwi w niej ziarno prawdy. Faktem jest, że ośrodki władzy publicznej nie zasiedlają, jak podkreśla D. Truman, tak izolowanych „wysp”, jak to przypadło w udziale Robinsonowi Crusoe (Truman 1951, s. 14). Faktem jest również, iż amerykański rząd federalny nie tylko nie przejawia skłonności do „robinsonady”, ale z „czułością” przewyższającą inne demokratyczne aparaty wykonawcze, rejestruje wszystkie dochodzące ze środowiska sygnały, które niosą informacje o stanie zaawansowania oraz społecznym odbiorze wdrażanych programów administracyjnych. Nie można jednak powiedzieć, że grupy interesu są w stanie „powodować” działaniami rządu federalnego, tak jak wspomniany przez D. Trumana Robinson Crusoe mógł powodować zachowaniami Piętaszka. W tym przypadku mamy do czynienia ze zdecydowanie bardziej złożonym układem relacji i interakcji aniżeli proponuje model „hydrauliczny”. Układ ten, jeśli nadal poszukiwalibyśmy analogii w fizyce, przypomina raczej przekładnię a nie układ naczyń połączonych. Mechanizm przełożenia, którego integralnym elementem jest aktywność grup interesu, służy administracyjno federalnej koordynacji polityk szczegółowych, koordynacji trudnej, bo podejmowanej w silnie zdecentralizowanym i zdekoncentrowanym systemie amerykańskim. Zaproponowaną w ten sposób próbę modyfikacji ustaleń D. Trumana dzieli już tylko krok od pojęcia nowego stylu rządzenia, tj. rządzenia wielopasmowego (*governance*) (zob. Sroka, 2009). Terminem tym, który rozprzestrzenił się w rozlicznych dokumentach UE, opatruje się pożądaný stan przeplatania i koordynacji różnych wiązek i poziomów działań regulacyjnych w obszarze przyszłej Wspólnoty z zaangażowaniem zarówno partnerów rządowych, jak i poza rządowych (zob. *European Governance. A White Paper*, 2001). W centrum amerykańskiego układu sieciowego odnajdziemy główny ośrodek decyzyjny i koordynujący w postaci Białego Domu, czyli sztabu administracji prezydenckiej wraz z kluczowymi dla polityki społecznej i gospodarczej departamentami rządu federalnego. Są to przede wszystkim resorty skarbu, pracy, rolnictwa, handlu, zdrowia i opieki społecznej, edukacji oraz – w mniejszym zakresie – departamenty mieszkalnictwa i rozwoju urbanistycznego, energii oraz transportu. Obok Białego Domu i wymienionych departamentów w obrębie koordynacyjnego rdzenia amerykańskiej sieci odnajdziemy obie izby Kongresu wraz z najważniejszymi komisjami parlamentarnymi. W skład bloku A, w zależności od profilu aktualnie urzędującego gabinetu, wchodzi również elity najsilniejszych organizacji biznesu (gdy u władzy są Republikanie) lub centrali związków zawodowych (gdy ster władzy wykonawczej dzierżą Demokraci). Są to takie organizacje, jak – Okrągły Stół Biznesu (*Business Roundtable* – RR), Narodowe Stowarzyszenie Producentów (*National Association of Manufacturers* – NAM) oraz Amerykańska Federacja Pracy – Kongres Przemysłowych Związków Zawodowych (*American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations* – AFL-CIO) (schemat 4).

Schemat 4. Struktura układu sieciowego na poziomie centralnym w USA



Źródło: oprac. własne.

W odróżnieniu od układów sieciowych rozwijających się w Niemczech oraz w Japonii, w Stanach Zjednoczonych centrum sieci, w postaci bloku A, sytuuje się jakby nieco na uboczu, co oddaje silną pluralizację sieci amerykańskiej. Idąc śladem ustaleń sformułowanych przez W. Streecka oraz P.C. Schmittera w odniesieniu do przyszłości stosunków przemysłowych na poziomie UE model amerykański można określić mianem rozczłonkowanego pluralizmu sieciowego. Wspomniane rozczłonkowanie wielokrotnie bywało już i bywa nadal przyczyną istotnych trudności na jakie napotyka „prezydenckie centrum” w swych próbach działań koordynacyjnych²⁹. Jego wiodącą przyczyną jest szeroki zakres autonomii działań, jaką posiadają aktorzy życia publicznego stale i na przemian ze sobą rywalizujący i kooperujący (por. Olson 1971, s. 15-24). Z tej m.in. przyczyny Amerykańska Izba Biznesu (American Chamber of Commerce – AMCHAM) jest w stanie utrzymywać w sieci samodzielny biegun wpływu w postaci bloku B. Blok ten swe złote lata przeżywał wprawdzie podczas prezydentury R. Reagana, gdy zdecydowanie dominował nad pozostałymi ośrodkami organizacji grup interesu, lecz nadal utrzymuje swe bardzo wysokie znaczenie, m.in. z uwagi na rozbudowaną globalną sieć swych wpływów kreowanych przede wszystkim za sprawą inwestycyjnego zaangażowania członków Izby w przedsięwzięcia gospodarcze na całym świecie. O sile Izby

²⁹ Komentarz stanowić może w tym kontekście wypowiedź kończącej kadencję prezydenta USA, H. Trumana, który przekazywał urząd w ręce generała D. Eisenhowera, po elekcji prezydenckiej w 1953. Komentując zamiary swego następcy idące w kierunku większej centralnej koordynacji administracji amerykańskiej stwierdził – *niech próbuje, a jakże! I tak mu się to nie uda. Biedny Ike, nie ma świadomości, że to* (centralne koordynowanie – p.a.) *ani trochę nie przypomina armii* (*Do this! Do that. And nothing will happen. Poor Ike – it won't be a bit like the Army.*)

świadczą może chociażby jej oddziaływanie w obszarze UE³⁰, gdzie wyraźnie odznacza się intensywnością na tle innych lobbujących organizacji. Amerykańskie związki zawodowe, z najsilniejszą centralą AFL-CIO, oprócz periodicznej obecności (głównie podczas rządów Demokratów) w koordynacyjnym ośrodku A, zgrupowane są w bloku C. Z kolei w skład bloku D wchodzi – w zależności od parlamentarnej konfiguracji – znajdujący się aktualnie w mniejszości, demokratyczni lub konserwatywni. Funkcjonowanie w opozycji osłabia siłę wpływu, stąd też blok D znajduje się raczej na rubieży sieci. Mniejszy zasięg wpływów opozycji Bieguna E i F zajmują odpowiednio – wyjątkowo liczne podmioty reprezentujące rozmaite interesy publiczne oraz placówki realizujące programy pomocy społecznej i firmy ubezpieczeniowe. Jednym z charakterystycznych elementów sieci amerykańskiej jest również występowanie niezaznaczonych na rycinie 3 swoistych elementów „łącznikowych” występujących w obrębie całej sieci. Są to tworzone od początku lat 70 tzw. komitety akcji politycznej³¹ (*political action committees* – PAC). Komitety angażują się głównie w zasilanie kampanii wyborczych oraz inicjowanie przedsięwzięć lobbujących. Korzystają przy tym z zasobów pochodzących od ich mocodawców, którymi są najsilniejsze firmy, organizacje biznesu, związki zawodowe lub takie, pozornie mniej wpływowe, lecz często bardzo skuteczne organizacje, jak Narodowa Liga Miast (National League of Cities – NLC), Narodowa Organizacja Strzelecka (National Rifle Association – NRA), Amerykańskie Stowarzyszenie Medyczne (American Medical Association – AMA), czy Narodowe Zrzeszenie Handlu Nieruchomościami (National Association of Realtors – NAR).

Perpektywy rozwoju systemowych strategii sieciowych

Wskazane w poprzednim punkcie przykłady z Japonii, Niemiec oraz USA z jednej strony zdają się przekonywać o postępie w rozwoju układów sieciowych w wymienionych krajach, z drugiej zaś pokazują, że aktorzy starający się posługiwać nowymi metodami nadal w widocznym stopniu pozostają zakładnikami przeszłości, gdyż każdy z układów nosi charakterystyczne instytucjonalne piętno – etatystyczne, korporatystyczne, czy pluralistyczne. Można jednak dostrzec wspólny wątek aktywności aktorów we wszystkich trzech układach, a jest nim stosowanie strategii sieciowych. To właśnie one, w odróżnieniu od sztywniejszych, tradycyjnych układów instytucjonalnych, nadają wszystkim trzem układom ogólną cechę wspólną – elastyczność. Cecha ta przyczynia się do „rozhermetyzowania” każdego z trzech rozpatrywanych układów. Zaczynają one podlegać stałemu redefiniowaniu przy stałym i aktywnym udziale grup interesu. Zatem sieciowość rozumiana, jako

³⁰ Nie jest to jedyny podmiot starający się promować interesy biznesu amerykańskiego w UE. Spośród większych tego typu przedsięwzięć wymienić można jeszcze np. organizację Transatlantyczny Dialog Biznesu (Transatlantic Business Dialogue – TABD) silnie wspieraną przez departament handlu USA.

³¹ W połowie lat 90 istniało około 2500 komitetów akcji politycznej, które były związane ze środowiskami biznesu i nieco ponad 330 współpracujących ze środowiskami pracowniczymi.

strategia w polityce publicznej będzie czymś więcej aniżeli tylko formułą wyrastającą z „negocjacyjnej” (większościowej), czy „nienegocjacyjnej” (konsensualnej) odmiany demokracji, jak to w dużej mierze bywa w przypadku korporatyizmu i pluralizmu. Po pierwsze, pozbawiona będzie tak wyrazistego „państwo-centryzmu” (w jęz. ang. brzmi to zgrabniej: *statism*), jaki zaznacza się w klasycznym (makro) korporatyzmie i jeszcze bardziej w etatyzmie gospodarczym. Po drugie, nie będzie tak ściśle przywiązana do racjonalno indywidualistycznej logiki działań, jaka często cechuje aktywność aktorów grupowych w warunkach pluralizmu. Idąc tym tropem powinniśmy korporatyzm i pluralizm rozpatrywać raczej w kategoriach strategicznych form działań o charakterze rywalizacyjnym i kooperacyjnym. Jeśli przyjmiemy tą perspektywę, wówczas łatwiej będzie nam zauważyć, że układ sieciowy, rozumiany jako stan ciągłego „dopasowywania się” do siebie poszczególnych graczy, ma w dużej mierze charakter „ponadsystemowy” i może nawet funkcjonować w szerszej przestrzeni, bez ośrodka, który by nim sterował³².

Przestrzeń sieciowych strategii systemowych

Z powyższych dotychczas ustaleń wynika ogólny wniosek, że we współczesnej polityce publicznej zdecydowanie zanika tradycyjny monopol działań państwa w większości obszarów życia publicznego. W jego miejsce pojawiają się mniej lub bardziej rozczłonkowane układy sieciowe, w obrębie których państwo może sprawować nadzór i kontrolę. Najbardziej skoncentrowane i zcentralizowane z nich przyjmują postać korporatystycznych (jak w Niemczech) lub quasi etatystycznych (jak w Japonii) sieciowych oligopoli. „Stare” formy etatystycznej dominacji elit państwowych oraz klasycznego korporatystycznego kartelu elit odchodzą zatem w cień pozostawiając coraz więcej miejsca „publiczno-politycznej przedsiębiorczości” i „publiczno-politycznej innowacyjności”.

W nowej sytuacji coraz bardziej adekwatne staje się wykorzystanie pojęcia rządzenia wielopasmowego, nowego stylu rządzenia (*governance*) wspomnianego przy okazji opisu amerykańskiego sieciowego. Przypomnijmy – za nowy styl rządzenia będziemy uznawać procesy (samo)koordynacji układów sieciowych, w które zaangażowane są zarówno podmioty prywatne jak i publiczne. W rządzeniu wielopasmowym, pojmowanym jako rodzaj strategii systemowej, zagadnieniem kluczowym jest uruchamianie kolejnych sekwencji działań różnych aktorów, którym to działaniom towarzyszą transfery odpowiednich zasobów. W trakcie realizacji pojmowanej w ten sposób strategii może uaktywnić się kilka ośrodków koordynujących, których oddziaływania mogą następować po sobie – układając się w pewien koordynacyjny łańcuch – lub też współistnieć równolegle – wzajemnie się uzupełniając. Zatem w nowym stylu rządzenia rola publicznego koordynatora może się sprowadzać do wyzwalania transferów w obrębie sieci oraz periodycznego

³² Najbliżej takiego stanu znajduje się amerykański rozczłonkowany pluralizm sieci, którego samoregulacyjny potencjał dostrzegał R. Reagan przewrotnie powtarzając, że *rząd jest problemem a nie rozwiązaniem, którego potrzebuje Ameryka (government is the problem, not the solution to America's needs)*.

dokonywania oceny rezultatów, jakie przyniosły tego rodzaju przedsięwzięcia. Ujmując rzecz inaczej powiemy, że koordynator, czy „zarządca” sieci niekoniecznie musi być widoczny, a nawet może w ogóle nie istnieć. Ta ostatnia sytuacja przypominałaby stan istniejący w obrębie prostych sieci wymiany ekonomicznej, które posiadają wyraźne mechanizmy samoregulacji i zwykle nie potrzebują koordynacji.

Wskazana powyżej analogia jest również przydatna do wskazania na inne ważne zagadnienie towarzyszące sieciowym strategiom systemowym. Polityczny układ sieciowy, podobnie jak wiele sieci ekonomicznych, w coraz mniejszym stopniu poddaje się wyłącznie „zewnętrznej” (państwowej) władzy normatywnej, a coraz częściej „rządzi się” uogólnionymi interesami zaangażowanych aktorów. Idąc dalej należy zauważyć, że wiodące motywy zaangażowania w sieć wynikają z chęci uczestnictwa w wymianie zasobów. Chcąc zatem określić brzegowe uwarunkowania przestrzeni (zob. schemat 5), w której realizowane są nowe strategie systemowe powinniśmy uwzględnić:

- ewoluujące oddziaływania normatywne zawierające odniesienia do uogólnionych treści interesu publicznego (normy formalne);
- interesy partykularne aktorów zaangażowanych w realizację strategii (interesy partykularne);
- działania koordynacyjne ośrodków decyzyjnych władzy publicznej (koordynacja zewnętrzna);
- wewnętrzną koordynację wzajemną realizowaną przez podmioty funkcjonujące w obrębie sieci (samoregulacja).

Schemat 5. Brzegowe uwarunkowania przestrzeni dla realizacji nowych (sieciowych) strategii systemowych

	Normy formalne	Interesy partykularne
Koordynacja zewnętrzna	1. Etatystyczne strategie sieciowe	2. Skoncentrowane strategie przetargowe i negocjacyjne oraz strategie nowego stylu zarządzania interesem publicznym (NPM)
Samoregulacja	3. Zdekoncentrowane strategie lobbingowe i przetargowe oraz strategie nowego stylu rządzenia: rządzenia wielopasmowego (<i>governance</i>)	4. Autonomiczne strategie sieciowe

Źródło: oprac. własne

W przypadku nr 1 mamy do czynienia z najslabiej zarysowanym układem sieciowym, w którego obrębie istnieje niewiele możliwości manewru, zwłaszcza dla niepublicznych aktorów sieci. Układ cechuje stosunkowo wysoka formalizacja, centralizacja i oś ścisła koordynacja administracyjna, której celem jest zawiadywanie transferem aktywności i zasobów. W ten sposób określonej przestrzeni rozwijają się etatystyczne strategie sieciowe. Polegają one przede wszystkim na działaniach zmierzających do przechwycenia części środków publicznych, którymi dysponuje państwo, a niekiedy także „prywatyzowania” niektórych administracyjnych obiegu.

Przypadek nr 2 stanowi przykład znacznie bardziej elastycznej i w dużej mierze „niewidocznej” administracyjnej regulacji zjawisk rynkowych. Dawniej czyniono to głównie poprzez wykorzystanie strategii przetargowych i negocjacyjnych (korporatystycznych). Współcześnie koordynacja przybiera również postać praktyk z kręgu liberalizującego wariantu nowego stylu zarządzania interesem publicznym (*New Public Management* – NPM). W przypadku strategii korporatystycznych mamy do czynienia z kontraktowaniem pokoju społecznego poprzez włączanie organizacji grup interesu do procesów decyzyjnych. Natomiast w przypadku strategii NPM ośrodki władzy publicznej sprawują kontrolę nad aktorami niepublicznymi zaangażowanymi w sieć poprzez strategię kontraktowania usług, które podmioty niepubliczne wykonują następnie w imieniu administracji rządowej i samorządowej. Strategie tego rodzaju zaczęły być wdrażane na szeroką skalę na początku lat 80 przez konserwatywny rząd M. Thatcher, który jednocześnie zlikwidował korporatystyczne platformy uzgadniania interesów. Dziś strategie nowego stylu zarządzania interesem publicznym stanowią integralny element europejskich systemów administracji publicznej. Rozwiązania stwarzające przestrzeń dla realizacji strategii NPM wdrażane są również w Polsce m.in. za sprawą regulacji odnoszących się do działalności pożytku publicznego oraz partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)

³³.

W przypadku 3 pojawia się zarówno przestrzeń dla strategii klasycznego pluralizmu, w którym dominują zdekoncentrowane strategie przetargu interesów grupowych oraz lobbying, jak i wspomnianego już rządzenia wielopasmowego (*governance*). W tym drugim przypadku ośrodki władzy publicznej zachowują przede wszystkim możliwość ustanawiania formalnych zasad działania sieci i są często inicjatorami poszczególnych działań przekazywanych następnie w ręce podmiotów niepublicznych. Oprócz wskazanych już wcześniej cech nowego stylu rządzenia należy jeszcze wskazać na istnienie ogólnie obowiązującej zasady stałego podejmowania dialogu społecznego. Obowiązywanie tej zasady utrwala pięć kolejnych cech nowego stylu rządzenia, które wynikają z kontinuum dialogu społecznego. Należą do nich:

- stałe wzajemne informowanie się partnerów o zamiarach dalszych działań oraz stanu zaawansowania przygotowań do nich;
- elastyczne procedury decyzyjne i legislacyjne (centralne i lokalne) umożliwiające partnerom społecznym partycypację decyzyjną lub co najmniej opiniowanie poszczególnych rozwiązań;
- spójność i przejrzystość kooperacji;
- niepodważalność prawa partnerów społecznych do stałych konsultacji z ośrodkami władzy;

³³ Pojęcie partnerstwa publiczno prywatnego odnosi się do strategii, w obrębie których podmioty administracji publicznej oraz aktorzy sektora prywatnego i – częściowo – quasi publicznego (trzeci sektor) realizują wspólne przedsięwzięcia, dzieląc się zarówno zyskiem jak i ryzykiem oraz odpowiedzialnością za podejmowaną działalność. Rozumiane w ten sposób partnerstwo służy nie tylko alternatywnym formom pozyskiwania środków finansowych, ale również mobilizacji działań aktorów spoza tradycyjnego sektora publicznego. Odnosząc się do wcześniejszych ustaleń powiemy, że jest to sposób na pozyskiwanie, kapitalizację oraz operacjonalizację zasobów.

otwartość aparatu administracyjnego i przejrzystość jego funkcjonowania przy jednoczesnym ograniczaniu jego działań dyskrecyjnych;
współodpowiedzialność stron zaangażowanych w procesy decyzyjne i wdrożeniowe za wyniki wspólnych działań;
stałe przestrzeganie zasad proporcjonalności („parytet wpływu”) oraz subsydiarności.

Wymienione zasady stylu rządzenia na poziomie ogólnym są akceptowane w zasadzie we wszystkich krajach europejskich. Różnie jednak bywa z wdrażaniem ich w życie i tym samym instalowaniem „nowego” dialogu społecznego (zob. rozdz. 2, pkt 4.7.2, Schemat 6) w obrębie poszczególnych systemów politycznych. Nowy dialog społeczny, rozumiany jako układ relacji kształtujących się pomiędzy partnerami społecznymi a ośrodkami władzy w reżimach, które posługują się nowym stylem rządzenia, niewątpliwie ma większe szanse na stabilizację w tych krajach, które wchodzą w skład EU. Jak już wspominałem, w wielu dokumentach unijnych podkreśla się potrzebę rozwijania dialogu społecznego oraz nowego stylu rządzenia zarówno na poziomie instytucji unijnych, jak i państw narodowych (zob. *European Governance. A White Paper*, 2001).

W przypadku 4 mamy do czynienia z autonomicznymi strategiami sieciowymi, które realizowane są w warunkach daleko idącej decentralizacji, dekoncentracji oraz mnogości ośrodków decyzyjnych, jaka ma miejsce w zaawansowanych formach federalizmu lub na „otwartym” (pozaunijnym) forum międzynarodowym. W niniejszym opracowaniu przypadek ten nie wymaga dalszych rozważań.

W obrębie każdego z czterech opisanych przypadków mogą rozwijać się poszczególne rodzaje układów sieciowych (zob. tabela 16), które – jak pokazały przykłady z Japonii, Niemiec i USA – noszą wyraźne instytucjonalne „piętno” charakterystyczne dla kultury politycznej konkretnego kraju. Cztery segmenty przestrzeni sieci są konstrukcjami modelowymi, zatem przykłady pochodzące z poszczególnych systemów politycznych świadczyć będą o współistnieniu w ich obrębie strategii charakterystycznych dla każdego z segmentów. Ogólnie natomiast można stwierdzić, że regres przeżywają w obszarze UE strategie z kręgu etatyzmu oraz klasycznego korporatyzmu. Dynamicznie rozwijają się natomiast różnorodne warianty strategii charakterystycznych dla nowego stylu rządzenia oraz nowego stylu zarządzania interesem publicznym. Z tego też powodu coraz bardziej aktualne stają się pytania o możliwości zarządzania nowymi strategiami.

Zarządzanie sieciowymi strategiami

W nowej sytuacji coraz bardziej adekwatne staje się częściowe przynajmniej wykorzystywanie rozumienia *governance* definiowanego przy okazji opisu amerykańskiego sieciowego. Przypomnijmy – za rządzenie wielopasmowe będziemy uznawać koordynację oraz samokoordynację układów sieciowych, w które zaangażowane są zarówno podmioty prywatne jak i publiczne. W nowym stylu rządzenia, pojmowanym jako rodzaj strategii systemowej, zagadnieniem kluczowym jest uruchamianie kolejnych sekwencji działań różnych aktorów, którym to działaniom towarzyszą transfery odpowiednich zasobów. W trakcie realizacji pojmowanej w ten sposób strategii może uaktywnić się

kilka ośrodków koordynujących, których oddziaływania mogą następować po sobie – układając się w pewien koordynacyjny łańcuch – lub też współistnieć równolegle – wzajemnie się uzupełniając. Zatem w nowym stylu rządzenia rola publicznego koordynatora może się sprowadzać do wyzwalania transferów w obrębie sieci oraz periodycznego dokonywania oceny rezultatów, jakie przyniosły tego rodzaju przedsięwzięcia. Ujmując rzecz inaczej powiemy, że koordynator, czy „zarządca” sieci niekoniecznie musi być widoczny.

W tym miejscu dość istotna dygresja: niekiedy można odnieść wrażenie, że publiczny koordynator sieci do tego stopnia jest uwikłany w układy o charakterze klientelistycznym, że deformacji ulegają poszczególne areny (subsystemy) systemu politycznego. Powiązanie te mogą wręcz same tworzyć „drugi obieg” wewnątrz systemu. Możliwości zarządzania tego rodzaju deformacjami nie będą mnie bliżej interesować choćby z tego względu, że nie jest możliwe ich dokładne zbadanie. Warto jednak wskazać na interesujące rezultaty, które przyniosło socjologiczne przedsięwzięcie K. Gadowskiej (zob. Gadowska 2002). Autorka proponuje oryginalną analizę stosunków patron – klient, której przedmiotem są przekształcenia sektora górniczego w Polsce ukazując strukturę powiązań międzysektorowych oraz personalnych składających się na wielokrotnie już wspomniany proces zagospodarowywania państwa (i finansów publicznych) przez hermetyczne grupy interesu. Pewnym mankamentem spojrzenia proponowanego przez autorkę jest nieuwzględnienie współczesnych koncepcji analizy sieci. Zważywszy jednak pionierski charakter pracy należy podkreślić, że może ona stanowić zachętę dla rozwoju tego typu badań o orientacji projektująco-wdrożeniowej.

W niniejszym opracowaniu nie będzie podjęty, jako nazbyt złożony, problem „zarządzania” sieciami zdeformowanymi, np. silnie naznaczonymi klientelizmem. Uwidaczniają się natomiast nowe możliwości koordynacji sieci, które nie tylko nie noszą znamion deformacji lecz wręcz ich rozwój jawi się jako czynnik podnoszący skuteczność procesów decyzyjnych oraz sprzyjający pomyślności programów wdrożeniowych. Czytelnik przywiązany do tradycyjnej wizji roli państwa i administracji publicznej mógłby tu jednak zadać pytanie o to czy, aby nie dochodzi w ten sposób do zamazania pojęć, które były dotąd od siebie separowane, gdyż wszelka aktywność prywatna powinna być raczej oddzielana od przedsięwzięć publicznych. Oczywiście, separacja tych podmiotów jest nadal potrzebna, a rozwiązania coraz bardziej włączające interesariuszy do planowania, decydowania i wykonawstwa zadań publicznych, wciąż budzą pewien niepokój, zwłaszcza gdy będziemy mieli w pamięci wspomniane polskie sieci klientelistyczne. Z tego punktu widzenia perspektywa powierzenia hermetycznym grupom interesu i ich organizacjom wykonawstwa części usług publicznych może nawet przyprawiać o zawrót głowy. Należy jednak podkreślić, że zadania publiczne, choć ich wykonywanie przypisywane jest konstytucyjnie państwu, nie są w pełni jednoznaczne z jego działalnością. Podstawową przyczyną tej niejednoznaczności jest dość prozaiczny fakt, że generowane są one w obrębie wspólnoty społecznej, która przecież zarazem kreuje również i samo demokratyczne państwo w jego konkretnym kształcie. Skoro zaś w obrębie poliarchii powstało dotąd tak wiele strategii „prowadzenia spraw publicznych” – łącznie z korporatyzmem i pluralizmem, to nic zdaje się nie stać na przeszkodzie, aby formy te ewoluowały i rodziły kolejne – nie znane dotąd, zapomniane lub ignorowane – rozwiązania. Nie chodzi tu więc bynajmniej o polską, naganną praktykę „oddolnego prywatyzowania” państwa lecz szeroko rozumianą współpracę pomiędzy sektorem

publicznym i prywatnym, która ogarnia zarówno deliberację, dialog, rządzenie wielopasmowe, jak i partnerstwo prywatno publiczne (PPP), a także „menedżerskie” rozwiązania w administracji publicznej (NPM). Rozległość wskazanych zagadnień mówi wiele o potencjalnej rozpiętości nowoczesnych układów sieciowych – jest ona rzeczywiście duża, co może rodzić obawy o możliwości „zapanowania” nad procesami zachodzącymi w jej obrębie. Raz jeszcze jednak powtórzę, że w moim odczuciu wielopiętrowe sieci ogarniające poszczególne areny systemu politycznego należy rozumieć nie jako deformację lecz dynamicznie rozwijający się układ, którego rozległa całość zaczyna się składać na nowy styl rządzenia.

Formułując ten pogląd nie podziela się obaw kreślonych przez niektórych przedstawicieli nauk prawnych, choć nie wątpimy, że – zwłaszcza rodzime – przesłanki tych obaw powinny być brane pod uwagę w trakcie dostosowywania polskich rozwiązań do praktyk kształtujących się w obszarze UE. Jednocześnie warto wyjść ku szerszemu rozumieniu zarówno samych sieci, jak i możliwości zarządzania sieciami strategiami systemowymi. Nie podziela się tu, tym samym, stanowiska W. Kickerta, E. Klijna oraz J. Koppenjana, którzy to badacze skłonni są oddzielać „menedżerski” nowy styl zarządzania interesem publicznym (NPM) od praktyk rządzenia wielopasmowego (*governance*), które utożsamiają z zarządzaniem układami sieciami (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997, s. 3). Zdaniem piszącego te słowa pojęcie nowego stylu rządzenia w istocie zawiera w sobie zarządzanie siecią i odnosi się również do tych sposobów pozyskiwania oraz wykorzystania zasobów, jakie daje np. partnerstwo prywatno publiczne (PPP), będące przecież również formą zastosowania praktyk menedżerskich. Warto zatem pamiętać o pewnych przestrzennych odmiennościach NPM oraz nowego stylu rządzenia, które zostały uwypuklone w opracowaniu. Nie należy jednak traktować tych kategorii rozłącznie, gdyż strategie realizowane w ich obrębie mogą wzajemnie się przenikać.

Używane w rządzeniu wielopasmowym określenie: *proces samoorganizacji powiązań międzyorganizacyjnych* staje się wyraźniejszy, gdy zwrócimy uwagę na cztery cechy nowego stylu rządzenia (tj. rządzenia wielopasmowego – *governance*). Są to:

- gęsta sieć współzależności pomiędzy publicznymi, quasi-publicznymi oraz prywatnymi aktorami organizacyjnymi, które przyczyniają się do zacierania granic pomiędzy tymi podmiotami;
- stałe interakcje pomiędzy aktorami sieci, których przedmiotem jest wymiana zasobów oraz podział zysków;
- zastosowanie reguł gry we wzajemnych relacjach, które przypominają kolejne sekwencje rozgrywek. Przy czym centralną wartością jest zaufanie, natomiast reguły gry podlegają uzgodnieniom;
- „wielocentryczność” oraz przewaga samoregulacji sieci, która oznacza, że państwo (administracja publiczna) zachowuje wprawdzie swe regulacyjne uprawnienia lecz *de facto* może je po uprzednich uzgodnieniach i przy współpracy partnerów społecznych oraz podmiotów sektora quasi-publicznego i prywatnego.

Podsumowanie, uogólnienia i zalecenia dotyczące praktyk deliberacyjnych

J. Cohen istotę deliberacji definiuje w zasadzie jednym zdaniem, w którym zarazem uwidacznia się proceduralne nachylenie jego koncepcji. Uznaje mianowicie, że deliberacja to publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami dyskutowanych kwestii (Cohen, 1997, s. 75, 76). Narzędziem, którego używają komunikujące się ze sobą strony jest perswazja a istotą rozumianej w ten sposób deliberacji jest dążenie do osiągnięcia konsensusu w dyskutowanych sprawach. Widać zatem, że odniesienie interesującego nas pojęcia nie będzie możliwe w stosunku do *każdego* rodzaju dyskusji czy debaty, gdyż w wielu z nich stosowane są z zamysłem strategie konfrontacyjne ('siłowe'), manipulacja i / lub utajnianie całości lub części obrad. **Deliberację zaś charakteryzuje: (1) perswazyjny sposób doboru argumentów, (2) dążenie do osiągnięcia konsensusu oraz (3) publiczny charakter dyskursu - Są to, warto podkreślić, jej cechy niezbywalne.** Nie wystarczy zatem bardzo chcieć mieć - dajmy na to - opinię otwartego na deliberację lidera, który jednak, z uwagi na rozmaite obiektywne ograniczenia środowiska etc., 'zawiesza na kołku' deliberacyjną praktykę i - nadal rzecz jasna pozostając w głębi serca na deliberację otwartym - bez większego zażenowania sięga po strategie konfrontacyjne oraz manipulację. Taka sytuacja dyskwalifikuje naszego przykładowego lidera w zakresie, który nas interesuje, o czym zresztą zawsze warto, w konkretnych przypadkach w otwarty sposób mówić. Deliberacja zatem to nie tylko, a nawet nie przede wszystkim idea odzwierciedlona jakimś modelowym deliberowaniem, ale deliberacyjna praktyka. Stąd też uściśleniu ogólnej interpretacji pojęcia deliberacji służy odniesienie się do jej praktycznego procedowania. Chodzi tu o **siedem postulatów nawiązujących do pożądanых cech procedur deliberacyjnych** (Dryzek, 2002; Habermas, 2005, s. 324, 325).

Postulat (1). Punkt wyjścia stanowi (na pozór) oczywisty postulat J. Cohena głoszący, iż deliberacja ma charakter argumentatywny. Wymusza on na deliberujących wymianę wspartych argumentami propozycji a następnie krytyczne ich rozpatrywanie oraz odnoszenie się do nich w toku kontrargumentacji, bądź też uznanie argumentów za trafne i uwzględnienie ich we własnych konstrukcjach pojęciowych oraz strukturach perswazji. Trudno jednak sobie wyobrazić, by postulat ten zmierzał do ustanowienia debaty 'tylko i wyłącznie' *stricte* rzeczowej, tzn. zupełnie pozbawionej figur retorycznych i rozmaitych zabarwień, gdyż taka byłaby płaska, nieprzekonująca i nudna. Unikanie za wszelką cenę retoryki, czy - mówiąc najogólniej - emocjonalnej stylizacji wypowiedzi, jawi się więc jako działanie absurdałne i w praktyce skazane na niepowodzenie. Z miejsca więc porzucając taki niedorzeczny pomysł należałoby raczej dołożyć starań, aby powodowane retoryką sądy o zabarwieniu emocjonalnym były następnie poddawane racjonalnym ocenom. Te zaś byłyby możliwe wówczas, gdy nie tylko opadłby poziom emocjonalnego zaangażowania stron, ale i zbliżyłyby się do siebie 'języki', którymi posługują się deliberujący. Wypracowanie wspólnego 'języka deliberacji' samo w sobie

powinno być zatem postrzegane jako pierwszy pozytywny efekt debaty, który umożliwia partnerom wyraźniejsze dostrzeżenie konturów dobra wspólnego.

Postulat (2). W deliberacyjnych debatach niedopuszczalne jest stosowanie reguł skutkujących kneblowaniem jakichkolwiek poglądów³⁴ (tzw. *gag rules*). Debaty powinny mieć charakter w pełni inkluzywny a zarazem możliwie upubliczniony - a jeśli nadmierne upublicznienie nie jest możliwe, bądź nie jest wskazane (np. ze względu na wspólne bezpieczeństwo) - powinny być one przynajmniej prowadzone w sposób przejrzysty dla wszystkich zaangażowanych w taki krąg deliberacji stron. Docelowo jednak każde stanowisko, choćby wydawało się ono komuś nawet najbardziej 'nie na miejscu', powinno mieć możliwość dostępu do debaty. Według J. Dryzka to włączanie powinno dotyczyć powinna nawet poglądów ekstremalnych. Żadnego z nich nie powinno się *ex definitione* wykluczać. Należy je natomiast poddawać proceduralnej 'obróbce', która uchroni wspólnotę przed niepożądanymi skutkami ich głoszenia, np. przed ewentualnością przedostania się pewnych treści do systemu edukacyjnego. Otwartość na debatę, również wokół tego rodzaju poglądów to jedyna droga, aby zapobiec sytuacji, w której deliberacja byłaby uprawiana jedynie w ekskluzywnych „dyskusyjnych klubach dżentelmenów”, co w sposób oczywisty zaprzeczałoby idei deliberacyjnej odmiany demokracji mającej – jak się rzekło – charakter włączający możliwie 'wszystkich' do debaty (Dryzek, 2002, s. 168, 169). Z drugiej jednak strony należy stale pamiętać o korespondujących z omawianym problemem zagrożeniach. Mowa o nich poniżej.

Postulat (3) Debaty powinny być wolne od przymusów zewnętrznych. Ich uczestnicy są wobec otoczenia suwerenni w tym sensie, że wiążą ich 'jedynie' założenia komunikacyjne (głównie o charakterze instytucjonalno-organizacyjnym, tj. dotyczące instytucjonalnego osadzenia oraz organizacji obrad), a także proceduralne reguły argumentowania. Założenia komunikacyjne wynikają jednak z kontekstów normatywnych i mogą wiązać nawet w sposób nadmierny, np. wówczas, gdy wspierają je wyrosłe na tradycji instytucje (Habermas, 1999, s. 559). Przykładów takich sztywnych ram, drastycznie ograniczających możliwości komunikacji dostarczają choćby studia indologiczne, których przedmiotem są relacje pomiędzy kastami (zob. np. Béteille, 2004). W takich przypadkach komunikacja, za sprawą swych wewnętrznych, kulturowych założeń, będzie podporządkowana mechanizmom kastowego wykluczenia i będzie daleka od deliberacji. Podobnie, choć już w mniej jednoznaczny sposób, rzecz się może mieć w przypadku istnienia ugruntowanych uprzedzeń rasowych. Przywołując cytowane wcześniej uwagi Dryzka, dotyczące potrzeby dopuszczania do głosu nawet skrajnych poglądów, warto zauważyć, że otwarcie deliberacji na rozmaite ekstremizmy może się okazać groźne, zwłaszcza wtedy, gdy były one lub są nadal przedmiotem obligatoryjnego konsensusu wyrażonego przez określone instytucje. Nawet wówczas, gdy konsensus ten przybierał z pozoru bardziej miękką postać i polegał na nałożeniu tabu na określone tematy, będące tym samym *outside the game of honor*, choć jednocześnie są niemal stale wyczuwalne w tle określonych debat.

³⁴ Szerzej na temat pojęcia reguły knebla zob.: Holmes S., 1988, *Gag Rules or the Politics of Omission*, (w:) J. Elster, R. Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*, University of Chicago Press, Chicago.

Przykładem byłby tu być problem pozostałości segregacji rasowej w USA, którego poruszanie wciąż bywa politycznie niepoprawne. Poszukując zaś polskich przykładów można choćby wskazać na mit uprzywilejowanej pozycji gospodarczej przedstawicieli niektórych mniejszości narodowych. Stanowił on przedmiot rozmaitych, rzekomo sensacyjnych nowin, które rozprzestrzeniały się zwłaszcza na przełomie lat 80. i 90. Mit ten był narzędziem niewyszukanych ataków politycznych publikowanych w pismach o takiej, czy innej reputacji lub rozprzestrzanianych przez podobne rozgłosie radiowe. Towarzyszył on wreszcie niektórym akcjom strajkowym, zwłaszcza organizowanym w pierwszej połowie lat 90. Przytoczone tu, bliskie polskim realiom przykłady mają w zamyśle autora pokazać, że niezależnie od tego w jakim stopniu podobne kwestie są 'wyssane z palca', ze strony konstytuujących je, nawet pozornie przebrzmiałych, tkwiących w kulturze kontekstów normatywnych (również tych ksenofobicznych) mogą pojawiać się silne zagrożenia dla deliberacji. Ich inkluzja potencjalnie może więc oznaczać włączenie elementu mniej lub bardziej trwale destabilizującego deliberację. Zdecydowanie już lepsze jednak to, aniżeli wykluczanie podobnych kwestii spod obrad oraz próby niedostrzegania istotnego przecież głosów zaczerpniętych z życia, jakkolwiek szkaradny by się on nam ten głos nie wydawał. Praktyka wykluczania politycznie niepoprawnych opinii bynajmniej nie wiedzie do wypracowania wspólnotowego języka deliberacji, a w istotnej mierze będzie polegać na dorabianiu ideologii (uprawianiu derywacji używając socjologicznego języka Vilfredo Pareto) uzasadniających dokonujące się wykluczenie z określonego grona (współ)decydującego tych, którzy z przyczyn, na które się przy tego rodzaju okazjach wskazuje, nie powinni się w nim znajdować. Z drugiej jednak strony pojawia się pytanie, co począć ze wspomnianym zagrożeniem dla deliberacji w postaci destabilizujących ją głosów ekstremalnych? Pozostaje tu stwierdzenie, że odpowiedzi (niełatwej niestety) powinny dostarczać proceduralne reguły argumentowania. Środkami prawno-administracyjnymi należy starać się w taki sposób ukształtować nurt debat, aby dostarczały one bodźców konsolidujących, a nie destabilizujących system polityczny. To właśnie proceduralne reguły argumentowania, poprzez odniesienie do standardów logicznego wnioskowania, mogą pomóc w 'oczyszczaniu' naznaczonych ekstremizmami sądów wyprowadzanych drogą wnioskowania praktycznego, które – nieco tylko rzecz upraszczając – można uznać za synonimiczne z wnioskowaniem zdroworozsądkowym. To ostatnie z kolei (tj. wnioskowanie zdroworozsądkowe) bywa niekiedy w różny sposób 'niepoprawne', np. przez pojawiające się w nim wątki ksenofobiczne. I nie chodzi tu o to, aby taką ludową wręcz niepoprawność w jakiś sposób rugować, lecz aby (jeśli już) wypowiedzi formułowane w jej duchu poddawane były rygoryzmowi równemu z tym, z którym w takiej sytuacji bylibyśmy skłonni traktować każdą inną wypowiedź zawierającą wyraźniejszy ładunek emocjonalny oraz ocenny.

Postulat (4). Debaty są wolne od przymusów wewnętrznych, które mogłyby naruszać równą pozycję uczestników. W interpretacji Habermasa czwarty z postulat Cohena oznacza, że każdy ma te same szanse bycia wysłuchanym, wnoszenia tematów, krytykowania etc., a „stanowiska na Tak lub Nie motywowane są jedynie przez wolny od przymusu przymus lepszego argumentu” (Habermas, 2005, s. 324). Na pierwszy rzut oka postulat ten wydaje się klarowny, nawet, gdy uwzględnimy deformujący wpływ retoryki, czy przedpolitycznych postaw i preferencji, które – jak się rzekło – warunkują przetargową pozycję poszczególnych stron, i które wielu z nas przecież zwykle przejawia. Na tym

jednak nie koniec: gdy zgodzimy się z poglądem (który dość łatwo zaakceptować), że podczas deliberacji ludzie mogą szybko się od siebie uczyć, wówczas nie sposób zauważyć, że podczas takich obrad dochodzić będzie do stopniowego zastępowania 'jednostkowej' racjonalności *a priori* – zakorzenionej w specyficznym 'języku' (*episteme*) środowiska, z jakiego wywodzi się aktor – 'kolektywną' racjonalnością *a posteriori*, stanowiącą efekt wzajemnego dostosowywania się aktorów wypracowujących w czasie debaty elementy swoistego 'meta-języka', w którym zaczyna być opisywane dobro wspólne - interpretowane jako wartość nadrzędna wobec interesów partykularnych. Nie oznacza to oczywiście, że interesy partykularne (grupowe) zanikają, czy nie powinny być uwzględniane, ale że ramę dla ich interpretacji stanowi dobro wspólne, pojmowane w warunkach służących porozumieniu, które udało się wypracować podczas obrad. Zatem stanowiska uczestników deliberacji będą motywowane nie tylko lepszym argumentem, ale również wytworzoną w deliberującym gremium logiką przejawiającą się we wspólnie już podzielanych opiniach na tematy leżące w kręgu znaczeń dyskutowanych kwestii. Powstała w ten sposób logika oraz właściwy dla niej wspólny język działałyby też jak swoisty filtr, tzn. akceptowane byłyby wypowiedzi postrzegane, jako zgodne z ustalonym rozumieniem dobra wspólnego. Z kolei wypowiedzi uznawane za wiarygodne przyczyniałyby się do utrwalania zaufania. Przy okazji warto zwrócić uwagę na informację cenną dla niektórych liderów, a mianowicie, że operowanie takim wspólnym kodem ułatwiałoby także wybór kryteriów sukcesu, o których wspomina G. Majone stwierdzając, że G. Vickersem (1965), że okazują się one kluczowe szczególnie wówczas, gdy oczekiwania obywateli rosną, lecz zarazem nie ma pewności co do tego – czy w ogóle, a jeśli tak, to jak oraz ewentualnie przez kogo – poszczególne z nich mogłyby zostać spełnione (Majone G., 2004, s. 263). Ujmując rzecz jeszcze inaczej można powiedzieć, że kolektywna racjonalność *a posteriori*, warunkująca przyjmowanie, bądź odrzucanie argumentów, mieści się obszarze wnioskowania praktycznego, a to z kolei wykracza poza standardy logicznego wnioskowania (w uproszczeniu: logiki formalnej). Bowiem „w przeciwieństwie do standardów logicznego wnioskowania, wnioskowanie praktyczne prowadzi do wniosków, których nie jesteśmy całkowicie pewni, jeśli bierzemy pod uwagę inne informacje, co do których z kolei mamy większa pewność”. Zatem, „argumenty praktyczne nigdy nie są pewne a rzadko – o ile w ogóle – są dedukcyjne czy analityczne” (Dunn, 1994, s. 4). Nie sposób wreszcie przeoczyć dobrze udokumentowanego wpływu jaki na poglądy, a co za tym idzie na sposoby argumentacji, wywierają aktualnie dominujące społeczne wyobrażenia określonych wartości, a także oddziaływania dominujących idei oraz funkcjonujących instytucji politycznych (zob. np. Parkinson, 2004).

Reasumując: warto poprzestać na oryginalnym sformułowaniu Cohena, który – przypomnijmy – lakonicznie stwierdza, że debaty są wolne od przymusów wewnętrznych, które mogłyby naruszać równą *pozycję* uczestników. W polskiej dialogowej praktyce (jeśli rzecz jasna w ogóle zajdzie taka potrzeba) to ostatnie zdanie lepiej rozumieć najprościej, tj. poprzez pryzmat regulaminowych procedur wewnętrznych, a nie jakichś, mniej lub bardziej określonych 'przymusów' oraz 'sił' oddziaływań argumentów. Zatem, równa pozycja uczestników deliberacji jest regulaminowo określona, wraz z możliwością podejmowania działań zgodnych z procedurą (posiadania rzeczywistej 'zdolności procesowej'), w tym m.in. zgłaszania wniosków formalnych. Warto zarazem dodać, że równa pozycja

uczestników wynika z reguły wzajemności. Reguła ta zwykle przecież nie będzie drobiazgowo ujmowana proceduralnie, ale trzeba pamiętać, że mimo to silnie wiąże deliberacyjną praktykę. Mając ją na uwadze każdy uczestnik deliberacji musi m.in. wziąć pod uwagę potencjalną ewentualność odwzajemnienia wszelkich działań prowadzących choćby do znikomych zakłóceń w symetrii pozycji, co z pewnością ma charakter dyscyplinujący zarówno same obrady, jak i szersze relacje uczestników deliberacji.

Postulat (5). Debaty zmierzają do racjonalnie motywowanej zgody i w zasadzie mogą być bez ograniczeń kontynuowane bądź wznowiane w każdym momencie. Kiedyś jednak muszą się konkluzywnie kończyć. Dlatego w ferowaniu ostatecznych rozstrzygnięć dopuszczalne jest stosowanie reguły większości, która w praktyce oznacza głosowanie. Realizacja tego postulatów również jednak napotka na ograniczenia. Nie każdy bowiem moment będzie dla deliberacji dobry - i nawet odwołanie się do głosowania niewiele wówczas pomoże. Można nawet powiedzieć, że w niektórych okresach, np. przed wyborami, próby deliberowania mogą być już nawet dla samej idei deliberacji zdecydowanie niekorzystne. Dodatkowych kilku słów komentarza wymaga również postulat możliwości korzystania z narzędzia w postaci głosowania większościowego. Otóż, jego wykorzystanie należałoby postrzegać jako zdecydowaną ostateczność, gdyż jak wiadomo mechanizm ten sprzyja budowaniu koalicji, które mogą być przecież konstruowane zarówno dla dobra wspólnego, jak i przeciw interesom jakiejś mniejszości, a to już zdecydowanie wykracza poza dobro wspólne, ale i poza samą ideę deliberacji. Wadą głosowania większościowego jest również konfrontacja poglądów, która przyczynia się do pojawiania się i utrwalania skłonności do postrzegania sytuacji, w jakiej znalazły się strony, w kategoriach zwycięzca-przegrany, zaś przewaga deliberacji tkwi, jak już wiadomo, w budowaniu zaufania oraz kreowaniu u aktorów poczucia uczestnictwa w sytuacji typu *win-win*, gdzie 'nie ma' przegranych aktorów, są natomiast wspólnie przegrane sytuacje i zaprzepaszczone szanse. Rzecz jasna, stan rzeczy bliski tej idealizacji będzie miał miejsce stosunkowo rzadko, zwłaszcza w naszej części Europy. Jednak jeśli już zdecydowalibyśmy się obrać podobny kurs, wówczas - mając choćby na uwadze ochronę dobra wyższego, w postaci samej koncepcji deliberacji - należałoby w jak największym zakresie stosować perswazyjne metody dochodzenia do decyzji, a unikać metod większościowych, a więc głosowania.

Postulat (6). Deliberacją obejmuje się te problemy, które można uregulować w równym interesie wszystkich. Szczególnie istotne są kwestie nierównego podziału zasobów, od których zależy spełnienie postulatów równego dostępu do mechanizmów komunikacji społecznej i politycznej - np. (*de facto* a nie jedynie *de iure*, jak np. w przypadku argumentacji wskazujących na rzekome konstytucyjne gwarancje poszczególnych uprawnień, które w rzeczywistości nie są zapewniane na poziomie praktycznym), nierównego dostępu do edukacji, informacji, czy nierównych możliwości działania politycznego. Postulatu tego nie powinno się odczytywać jako zalecenia ograniczenia deliberacji wyłącznie do kwestii publicznych, tj. dotyczących koniecznie wszystkich członków wspólnoty, przy automatycznym wyłączeniu wszystkiego co indywidualne i prywatne. W społeczeństwach ponowoczesnych nierówny dostęp do zasobów warunkujących uczestniczenie w komunikacji ma bowiem coraz częściej charakter rozproszony. Może on wprawdzie nie dotyczyć *wszystkich*, tj. całych kategorii społecznych, ale pojawiać się na różnych poziomach stratyfikacji

społecznej obarczając swym oddziaływaniem poszczególne jednostki. W tym sensie to co prywatne siłą rzeczy jak najbardziej będzie również przedmiotem deliberacji. Przy okazji - abstrahując od pojawiających się w tych obszarach wyraźnych niespójności - warto zauważyć, że na taką właśnie sytuację wskazuje wiele sugestii z kręgu studiów *queer* oraz feminizmu politycznego. Wracając jednak do głównego wątku, postulat objęcia deliberacją problemów, które można uregulować w równym interesie wszystkich w sposób oczywisty wskazuje na pewną regułę priorytetu. - Chodzi tu mianowicie o to, że równość regulacji ma charakter generalny i odnosi się to zarówno do ograniczania dostępu do jakiegoś dobra, czy określonych możliwości, jak i ich udostępniania. Słowem: jeśli w demokracji dochodzi do jakiegoś wykluczenia, jeśli odmawia się obywatelom czegoś, to konsekwentnie *wszystkim* i odnosi się to również (jeśli nie głównie) do codziennych praktyk, a nie jedynie do, tyleż niekiedy znacznych, co i nierealnych zapisów generalnych (w tym np. niektórych zapisów konstytucyjnych).

Co więcej, jeśli już decydujemy się na wspomniane wykluczenie, czy odmowę dostępu do jakiegoś dobra lub możliwości działania, wówczas - ograniczając w ten sposób wolność *wszystkich* - powinniśmy mieć na uwadze dobro tych, którzy są w stosunkowo najgorszym położeniu, a więc tych, którzy są faktycznie pokrzywdzeni już wcześniej, a więc wtedy, gdy formalnie obowiązują wspomniane tyleż znaczne, co w rzeczywistości nierealne zapisy generalne. Złożonej argumentacji wspierającej ten sąd dostarcza interpretacja J. Rawlsa, jednego z najbardziej wpływowych współczesnych komentatorów zasad demokracji liberalnej (zob. np. Rawls, 1995). Autor ten zauważa zarazem, że wszelkie wykluczenie generalne również powinno być poprzedzone rzetelną debatą - rzetelną w sposób rzeczywisty, a nie 'papierową', tzn. polegającą na 'odfajkowaniu' konsultacji, którego zasadniczym elementem bywa długa lista mailingowa lub lista obecności, która ma obrazować 'demokratyczność' rzekomo przeprowadzonej debaty. Wynikiem wspomnianej rzetelnej debaty, której przedmiotem jest jakaś forma ograniczenia dostępu do zasobów, czy możliwości działania, powinna być (niezmanipulowana) zmiana poglądów i postaw, o czym nieco szerzej powie się w kolejnym postulacie.

Postulat (7). W trakcie debat dochodzi do stałej interpretacji oraz reinterpretacji potrzeb oraz zmianę przedpolitycznych postaw i preferencji jej uczestników. Wbrew ewentualnemu zwodniczemu wrażeniu, w żaden sposób nie świadczy to o jakiejś labilności opinii, czy chwiejności postaw uczestników deliberacji, ale wynika z permanentnej przecież, w rozwijających się społecznościach ludzkich, potrzeby dostosowywania treści wzajemnych komunikatów do tego w jaki konkretny sposób mają się w danej chwili jej sprawy publiczne. J. Habermas, komentując ostatni postulat J. Cohena, w sposób nie dość chyba niejasny dodaje, że „siła argumentów zdolna osiągnąć konsens nie opiera się przy tym na jakimś konsensie co do wartości, uprzednio wytworzonym na podstawie wspólnych tradycji i form życia” (Habermas, 2005, s. 325). - Warto poświęcić temu parę słów: otóż, mając w pamięci *Teorię demokracji*, klasyczne dzieło G. Sartoriego trudno się z tym poglądem zgodzić (zob. Sartori, 1994). Po pierwsze, konsens co do wartości ma zawsze charakter konkretny, a nie „jakiś”. Stanowi on bowiem o katalogu kluczowych, akceptowanych wartości, które przesądzają o politycznych ścieżkach wspólnot społecznych – ścieżkach autorytarnych, demokratycznych lub w pewnym sensie 'nijakich', hybrydowych (jak skonsolidowany postkomunizm) - mówiąc w największym uproszczeniu. Po drugie,

konsens co do wartości faktycznie umożliwia podjęcie *jakiegokolwiek* argumentacji politycznej, w szczególności zaś argumentacji skutecznej. I odwrotnie: brak zgody, co do katalogu podstawowych wartości uniemożliwia nie tylko argumentację, ale faktycznie blokuje komunikację i uniemożliwia rozwój poczucia politycznej wspólnoty (obywatelskości). Idąc o krok dalej można wręcz powiedzieć, że z konsensu do wartości faktycznie wyrasta obywatelskość, a jej praktykowanie znajduje swój zaawansowany wyraz w ukonstytuowaniu, w ramach danej wspólnoty politycznej, procedur deliberacyjnych, zbudowanych wedle przedstawianych w niniejszym tekście postulatów.

W kontekście uwag Habermasa, odnoszących się do siły argumentów, pojawia się jeszcze jedna wątpliwość. Dotyczy ona wspomnianej wcześniej logiki praktycznej oraz praktycznych argumentów. Problem ten jest ważny, gdyż mówimy tu argumentach kluczowych, które mają się przyczyniać do (re)interpretacji potrzeb, a także przeobrażeń przedpolitycznych postaw i preferencji. Mając to na uwadze rozsądnym byłoby więc spytać o kryteria służące do oceny wiarygodności tychże argumentów. W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie pomocna jest propozycja W. Dunna (Dunn, 1994, s. 7, 8). Autor ten proponuje wykorzystanie pięciu kryteriów, które – jak się wstępnie wydaje – można uznać za wystarczające do sformułowania oceny argumentacji praktycznej. Warto zarazem zaznaczyć, że kryteria pomagają sformułować ocenę w odniesieniu do pewnego wzorca, odnoszą się więc do stanu idealnego, od którego realne dyskusje mogą się znacznie oddalać. **Wspomniane kryteria to: całościowość, zgodność, spójność, funkcjonalne uporządkowanie oraz funkcjonalna prostota.** Każde z nich zostanie poniżej pokrótce omówione.

(A) Całościowość oznacza, że poszczególne elementy perswazyjnego wywodu powinny stanowić całość. Innymi słowy, całościowa, a tym samym w pełni wiarygodna argumentacja powinna zawierać wszystkie konkurencyjne wyjaśnienia konkretnego stanu rzeczy.

(B) Zgodność – elementy wywodu powinny być wewnętrznie zgodne. Przykładowo, argumentacja na rzecz słuszności jakiegoś działania publicznego powinna zawierać niekolidujące ze sobą hipotezy etyczne.

(C) Spójność – elementy wywodu powinny być powiązane na poziomie operacyjnym. Argument jest wiarygodny w takim stopniu, w jakim powiązane są ze sobą odpowiedzi na pytania odnoszące się do charakterystyki określonego problemu. Brak tych powiązań rwie argumentację i czyni wypowiedź niespójną, a w konsekwencji nieczytelną.

(D) Funkcjonalne uporządkowanie – elementy wywodu powinny korespondować ze wzorem, czy też stylizacją, która strukturyzuje daną wypowiedź. Jeśli np. całość argumentacji odwołuje się do danych statystycznych, wówczas jej wiarygodność zależy od takiego ułożenia jej poszczególnych elementów, by były funkcjonalnie uporządkowane, tzn. nie kłóciły się z ogólną wiedzą na temat statystyki.

(E) Funkcjonalna prostota, oszczędność oraz skuteczność – elementy wywodu powinny być ułożone w możliwie prosty i oszczędny sposób, a zarazem tak, aby możliwe było skuteczne osiągnięcie celów argumentacji. W takim samym stopniu chodzi tu o przejrzystość wykorzystywanych pojęć, stosowanie zrozumiałych modeli działania publicznego oraz wykorzystanie narzędzi ułatwiających zrozumienie, np. wizualizacji. Przykładów stanowiących zaprzeczenie tego kryterium dostarczają w szczególności wielogodzinne 'tyrady' rozmaitej proveniencji autokratów (np. słynącego

w wielogodzinnych 'wywodów' Fidela Castro). Nie brak ich jednak również w rodzimej, politycznej, czy organizacyjnej codzienności.

Podsumowując ostatni wątek powiemy, że argumenty zbudowane w sposób zgodny z kryteriami wyszczególnionymi przez Dunna można uznać za idealnie spójne i mające potencjalnie największą moc (re)interpretacji potrzeb oraz dokonywania zmian w postawach i preferencjach deliberujących stron. Jak już jednak wspomnieliśmy, w rzeczywistości podobna argumentacja może jednak pojawiać się nieczęsto lub - w niektórych społecznościach - zgoła nigdy. niespójność wywodu praktycznego nie musi zarazem wynikać z wyrachowania, czy lekceważenia partnerów, lecz z ludzkich słabości, pospolitych błędów, czy dominujących wzorów wypowiedzi, które w określonych warunkach (np. dominującej nieufności i zawiści³⁵) mogą wykoślawiać praktycznie każdą próbę porozumienia. Te 'ślepe tropy' sposób powszedni wkradają się do rozmaitych linii argumentacji i niekiedy wręcz nic nie wskazuje na to, aby dyskusja mogła się od nich kiedykolwiek uwolnić. Co więcej, 'bieżący' charakter deliberacji, która zawsze odnosi się do najbardziej aktualnych problemów i potrzeb oraz związana z tym faktem potrzeba improwizacji narażają deliberację w jeszcze większym zakresie, niż początkowo mogłoby się wydawać, na wskazane zagrożenia. Przecież w trakcie wielu dyskusji, które rozpoczyna się i próbuje prowadzić w duchu porozumienia, okazuje się, że strony dyskusji, z jakiegoś - powiedzmy - prozaicznego powodu (np. zmęczenia, zniecierpliwienia), zaczynają popadać w rozmaite demagogie, będące w istocie kalkami wzorów wypowiedzi, które utrwaliły się w określonych środowiskach.

Jeżeli na podstawie powyższych uwag uznalibyśmy, że niedomagania argumentacji są nieuniknione, a tak najpewniej jest, wówczas należałoby uzupełnić podaną powyżej listę kryteriów argumentacji praktycznej o jeszcze jeden postulat:

(F) minimalnej wzajemnej sympatii deliberujących. Pozornie może się on wydać błahy i nie mniej wyidealizowany, jak pozostałe pięć kryteriów W. Dunna. Uwzględnivszy jednak fakt, że sympatia wiąże się z załączkowym przynajmniej zaufaniem, możemy uznać, że może ona przyczyniać się do spajania porwanych linii argumentacyjnych, łączenia wątków oraz wyjaśniania niedomówień. Wydaje się nawet, że bez osiągnięcia pewnego minimalnego poziomu wzajemnej sympatii skuteczna deliberacja jest po prostu niemożliwa.

Wskazane w niniejszej części opracowania postulaty dotyczące zasad idealnej procedury deliberacyjnej z pewnością nie wyczerpują dyskusji na ten temat. Dają jednak możliwość uchwycenia jej zasadniczych wątków, co już samo w sobie wydaje się korzystne. Zwłaszcza, że współczesne trajektorie rozwojowe polityki deliberacyjnej zdają się zmierzać w kierunku coraz większego wykorzystania sieci politycznych (zob. np. Sroka, 2004; Błaszczuk, Sroka, 2006). W - już z samej

³⁵ Mocno tu brzmią słowa zaczerpnięte z *Diagnozy Społecznej 2011*, gdzie w odniesieniu do współczesnej Polski konstatuje się wprost: *żyjemy ciągle w kulturze zawiści i nieufności. Nie wyruszyliśmy jeszcze w drogę ku społeczeństwu obywatelskiemu. Ale rozwijamy się, i to w całkiem niezłym tempie, nawet w okresie światowego kryzysu, tyle że w ostatnich latach dużo szybciej indywidualnie niż zespołowo* (Czapiński 2011, s. 253).

definicji - słabiej ustrukturyzowanych środowiskach sieciowych zagadnieniem kluczowym jest zaś prowadzenie dyskursu uzasadniającego (legitymizującego) udział poszczególnych aktorów w wypracowywaniu decyzji oraz poszukiwaniu i utrwalaniu określonych sposobów myślenia. Wymaga to permanentnego, wielopasmowego zestrzajania „demokratycznego kształtowania (władczej – p.a.) woli z nieformalnym kształtowaniem opinii” (Habermas, 2005, s. 328). W działaniu takim wymagane są:

praktyczna (tj. dostosowana, przynajmniej w sposób minimalny do aktualnych uwarunkowań)
neutralność ośrodków władzy,

inkluzywność oznaczająca możliwie szeroki dostęp zainteresowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego do deliberacyjnych sieci,

decyzyjność, bez której deliberujące w sieci gremium dość szybko się ‘rozplynie’,

budująca zaufanie **wzajemność**, oznaczająca nie tylko równy dostęp do głosu, ale i wymianę oraz ekwiwalencję angażowanych zasobów.

Należy zarazem pamiętać o wspomnianych na początku niniejszego rozdziału odmiennościach wynikających z problemu skali deliberacji. Deliberacja może być inicjowana zarówno w wymiarze szerszym, ‘idąc na wskroś’ społecznych stratyfikacji, organizacyjnych struktur oraz politycznych afiliacji, jak i dla potrzeb konkretnych decyzji, np. odnoszących się do problemów pojedynczego środowiska zawodowego lub związanych z konfliktami przemysłowymi, ochroną środowiska, pomocą społeczną, czy opieką zdrowotną (por. Sroka, 2007, s. 44-50). Oba warianty deliberacji stanowią zaś składowe tzw. rządzenia wielopasmowego, które samo w sobie jest wystarczająco ważne, aby dedykować mu odrębny tekst.

Organizowanie dialogu w ramach systemów kwalifikacji (w rozumieniu KRK) w wybranych krajach UE – wnioski i rekomendacje dla rozwiązań krajowych

Niniejsza część stanowi uogólnione podsumowanie całości materiału z załączonymi wnioskami z trzech krajów oraz rekomendacjami dla rozwiązań polskich. Zrezygnowano w niej z odwołań do detali, które można odnaleźć w tekście.

Austria

Jak argumentowano Austria jest krajem dialogu. Rozwija się on w tym kraju w różnych formach, jest dobrze ugruntowany i dostosowuje się do nowych wyzwań. Jednym z takich wyzwań jest rozwój dialogu w ramach systemu kwalifikacji, w związku z powstawaniem Europejskich Ram Kwalifikacji i ich krajowych odpowiedników. Warto zarazem zaznaczyć, że łatwiej „dobudowywać” rozwiązania do okrzepłego na solidnych fundamentach, dobrze zakorzenionego kulturowo i instytucjonalnie systemu dialogu, który dodatkowo cieszy się wsparciem politycznym, aniżeli budować coś nowego na dialogowych „ruchomych piaskach”, w warunkach instytucjonalnej labilności dialogu i przy jego słabej internalizacji kulturowej, czemu towarzyszy zmienne wsparcie polityczne. W tym sensie przypadek polski będzie zawsze, niestety, „gorzej usytuowanym krewnym”, „uboższą kopią” rozwiązań austriackich, francuskich, szwedzkich i nie tylko. Oczywiście, zawsze istnieją jakieś szanse odmiany tego stanu rzeczy, a jedną z nich jest budowa KRK, z projektowanymi rozwiązaniami, które zakładają potrzebę włączania interesariuszy do procesów związanych z powstawaniem kwalifikacji.

W 2010 r. utworzony został Krajowy Punkt Koordynacyjny. Do zadań Krajowego Punktu Koordynacyjnego należy m.in. zapewnienie wsparcia w procesie implementacji oraz rozwoju krajowej ramy kwalifikacji, utworzenie rejestru krajowej ramy kwalifikacji, stworzenie internetowego portalu informacyjnego o ramie kwalifikacji, doradztwo oraz tworzenie sieci podmiotów zainteresowanych funkcjonowaniem krajowej ramy kwalifikacji, a więc tworzenie sieci interesariuszy. Austriacka rama ma charakter przewodnika a nie regulatora kwalifikacji (Ponikowska, 2014, s. 7). W skład tej Krajowej grupy sterującej, w austriackiej KRK, obok przedstawicieli ministerstw i głosu krajów związkowych, wchodzi właśnie reprezentanci partnerów społecznych – zarówno „parytetowych”, którzy współtworzą w Austrii Parytetową Komisję ds. cen i płac, jak i partnerów mniejszych, czyli – w stosowanej w opracowaniu terminologii – interesariuszy „kontraktowych”. Warto zwrócić uwagę, że w instytucji tej przewidziano jedynie 23 miejsca mandatowe (uprawniające do brania udziału w głosowaniach) (Austrian, 2014, s. 57). Pracami tej kolegialnej grupy zarządza przedstawiciel Ministerstwa Nauki

Badań i Gospodarki i generalnie w składzie grupy sterującej uwidacznia się dominacja administracji centralnej. Administracja krajów związkowych reprezentowana jest natomiast, pozornie *in corpore*, w ramach biura doradczego krajów związkowych. Pozornie, gdyż każdy kraj związkowy dysponuje jednak własnym głosem. Do charakteryzowanego gremium koordynacyjnego zaproszono dotąd jedynie dwa podmioty, jak się to określa: „dokooptowane”, które w duchu stosowanej w tym opracowaniu terminologii nazwiemy „kontraktowymi”. Są to: Związek austriackich uczelni uniwersyteckich (Uniko) oraz Radę wyższych szkół zawodowych (FHK). Obok przejrzystości, wiodącą zasadą pracy grupy sterującej jest dążenie do konsensualnego podejmowania decyzji, co czyni głosowanie mechanizmem pomocniczym, zaś główny nurt pracy ma charakter dialogowy, deliberatywny i zmierza do wspólnego wypracowywania stanowisk, które nie powinny być nazbyt partykularne. Ta ogólna dyrektywa jest w Austrii czytelna z uwagi na dobre umocowanie kulturowe i instytucjonalne dialogu, co sprawia, że dialogowa idea, ale i praktyka jest w społeczeństwie austriackim zinternalizowana i stosowana. Czynniki ten sprawia, że nie budzi emocji wśród austriackich partnerów zapis mówiący o tym, że nowi interesariusze mogą być dokooptowywani do komitetu sterującego w drodze nominacji. Wiadomo, że nominacja taka będzie poprzedzona serią formalnych i nieformalnych konsultacji, w trakcie których uruchomione zostaną wszelkie zasoby mogące proces kooptacji wspomóc i uwolnić tę decyzję o nominacji od potencjalnych błędów. Wszystkie wypracowywane przez interesariuszy kontraktowych rozwiązania są dodatkowo akceptowane przez trzon systemu dialogowego w ramach KRK, tj. grupę sterującą.

W Krajowej grupie sterującej rozkład głosów przedstawia się następująco:

- Ministerstwo kształcenia i spraw kobiet – 3 głosy,
- Ministerstwo nauki, badań i gospodarki – 2 głosy,
- Ministerstwo pracy, spraw socjalnych i ochrony konsumenta – 2 głosy,
- Urząd Kanclerza – 1 głos,
- Ministerstwo integracji europejskiej i spraw zagranicznych – 1 głos,
- Ministerstwo finansów – 1 głos,
- Ministerstwo zdrowia – 1 głos,
- Ministerstwo spraw wewnętrznych – 1 głos,
- Ministerstwo sprawiedliwości – 1 głos,
- Ministerstwo turystyki i sportu – 1 głos,
- Ministerstwo środowiska naturalnego – 1 głos,
- Ministerstwo transportu, innowacji i technologii – 1 głos,
- Izba Pracy – 1 głos,
- Federacja Przemysłu – 1 głos,
- Federacja Związków Zawodowych – 1 głos,
- Izba Rolnicza – 1 głos,
- Izba Przemysłu – 1 głos

- Biuro doradcze krajów związkowych – każdy spośród 9 landów skupionych w biurze dysponuje 1 głosem.

Partnerzy dokooptowani:

- Związek austriackich uczelni uniwersyteckich – 1 głos,
- Rada wyższych szkół zawodowych – 1 głos.

W systemie austriackim wyraźnie zaznacza się wiodąca rola administracji centralnej. W zaprojektowanych ramach współpracuje ona ściśle z regionami i partnerami parytetowymi i stałymi kontraktowymi, reprezentującymi uniwersyteckie i zawodowe uczelnie akademickie. Dominacja administracji centralnej nie wyklucza rzecz jasna błędów, nawet zasadniczych, mogących się pojawiać na poziomie ministerialnych agend działania. Sytuacja ta, znana z praktyki administracyjnej, może powodować sprzeczne działania, dublowanie działań lub „proste” zaniechanie, prowadzące do „administracyjnego dryfu”. Rzecz godna uwagi, zagrożenie to zostało przewidziane w rozwiązaniach austriackich. Od 2006 roku w ramach Krajowej grupy sterującej działa grupa projektowa. Do zadań grupy projektowej należą prace zmierzające do:

- koordynacji ministerialnych agend działania wyznaczających prace zaangażowanych w proces resortów,
- formułowania założeń przydatnych w planowaniu strategicznym,
- koordynacji wdrażania KRK i komunikowania ścieżek rozwojowych systemu,
- oceny sprawności rozwiązań organizacyjnych przyjętych w strukturze Krajowej grupie sterującej, koordynowania ich współpracy oraz projektowania nowych rozwiązań organizacyjnych i strukturalnych,
- powoływania podmiotów, sektorowych, sekcjonalnych, regionalnych itp., wyspecjalizowanych w wymianie informacji i komunikowaniu z interesariuszami.

Kolejnym istotnym rozwiązaniem jest, zorientowane na problematykę certyfikacji w szkolnictwie wyższym, biuro doradcze, wydzielone przy Krajowej grupie sterującej z inicjatywy ministra nauki i badań. Zadaniem biura jest przenoszenie aktualnych stanowisk, planów, projektów w obszar zainteresowania i pracy Krajowej grupy sterującej. W skład regularnie spotykającego się biura doradczego wchodzi interesariusze reprezentujący:

uniwersyteckie i zawodowe uczelnie akademickie,
jednostki uniwersyteckie nauk stosowanych,
samorząd studencki,
austriacką agencję akredytacyjną dla szkolnictwa wyższego,
rektorów niepublicznych uczelni wyższych.

Dodatkowo w Austrii podejmowane są działania o charakterze sieciującym, jak np. zainaugurowana w roku 2009 sektorowa inicjatywa zatytułowana Dialog na rzecz partnerstwa w szkolnictwie wyższym.

Wzięli w nich udział przedstawiciele Ministerstwa kształcenia i spraw kobiet, uczelni wyższych, „parytetowych” partnerów społecznych, środowisk studenckich i absolwenckich, interesariuszy mniejszych oraz nowopowstałych – razem ponad 40 podmiotów. W ciągu 6 spotkań o charakterze deliberacyjnym uczestnicy tego forum wypracowali rekomendacje w pięciu obszarach dotyczących sektora szkolnictwa wyższego:

mobilności,
planowania kariery,
profilów kwalifikacyjnych,
akceptacji nowych stopni kwalifikacyjnych uzyskiwanych w sektorze,
metod kształcenia i wdrożenia „nauczania skoncentrowanego na studencie”,
kształcenia ustawicznego.

Podobne przedsięwzięcie mogłoby zostać zrealizowane w polskim sektorze szkolnictwa wyższego, we współpracy z funkcjonującymi w nim instytucjami certyfikacyjnymi, koordynującymi, konsultacyjnymi, kolegialno-decyzyjnymi, samorządowymi. Należy założyć, że w sektorze szkolnictwa wyższego wiedza nt. zasad nowego podejścia do kwalifikacji jest, jak dotąd potencjalnie najszerzej rozpowszechniona i najlepiej ugruntowana. Zasób ten można wykorzystać, traktując zarazem to sieciowe przedsięwzięcie, jako pilotażowe, poprzedzające podobne działania w przyszłości, w ramach innych sektorów i sekcji.

W rozwiązaniu austriackim zwraca także uwagę fakt, że projekty aktów prawnych wprowadzające zmiany w nauczaniu podlegają opiniowaniu „parytetowych” partnerów społecznych. W funkcjonowanie systemu wmontowano także sekcjonalne mechanizmy zabezpieczające wpływ interesariuszy na proces kształcenia i nabywania kwalifikacji. Jest tak w przypadku Federalnej komisji doradczej ds. praktyk rzemieślniczych i zawodowych, w której uciera się kompromis pomiędzy przedstawicielami parytetowych partnerów społecznych i reprezentantami szkół zawodowych oferujących zdobywanie kwalifikacji w szkole, ale zarazem w niepełnym wymiarze kształcenia i we współpracy z miejscem pracy zatrudnionego, gdzie oferuje się mu uzupełniające kursy i szkolenia zawodowe (*dual vocational training*). Również i to rozwiązanie wydaje się godne uwagi. Przy czym należy pamiętać o presji czasu: to, co w Austrii, z racji istnienia ugruntowanej kultury dialogu, udaje się zaprojektować i zorganizować w stosunkowo krótkim czasie, w Polsce wymaga dłuższego czasu i większych wysiłków organizacyjnych. W Austrii odpowiedniki Federalnej komisji doradczej ds. praktyk rzemieślniczych i zawodowych działają także na poziomie regionalnym.

Partnerzy społeczni mają również wpływ na kształt nauczania w ramach regularnego szkolnictwa zawodowego. W tym, jak i w pozostałych przypadkach, także są tu uprawnieni do opiniowania projektów aktów prawnych wprowadzających zmiany w nauczaniu.

Francja

We Francji kształcenie zawodowe podzielone jest pomiędzy państwo, w postaci ministerstw, regiony, związki zawodowe, organizacje zawodowe i partnerów społecznych. Organizacje zawodowe i partnerzy społeczni współkształtują i współrealizują kursy na dyplomy zawodowe, uczestniczą w komisjach egzaminacyjnych, szkolą w ramach praktyk zawodowych. Poza tym partnerzy społeczni, poprzez konsultacje i oddziaływania sieciowe uczestniczą w wyborze strategicznych ścieżek rozwojowych, które dla podmiotów gospodarczych wyznacza się w ramach realizowanych przez państwo sektorowych i sekcjonalnych działań realizowanych w ramach programów polityki publicznej. Partnerzy społeczni nie debiutują też w systemie certyfikowania kwalifikacji zawodowych. Bowiem, od roku 1971, obowiązuje we Francji zasada trójstronnego uzgadniania kwestii w tym obszarze aktywności publicznej. Na tej właśnie podstawie, od 1972 roku działały we Francji Konsultacyjne komitety zawodowe. Rola interesariuszy w systemie certyfikowania, i – warto dodać – homologacji technicznej, związanej z certyfikowaniem zawodowym, jest trudna do przecenienia. Tak więc francuscy partnerzy społeczni byli i są zaangażowani w proces tworzenia rejestru certyfikatów zawodowych oraz w konsultacje dotyczące rozwiązań proponowanych dla sektora szkolnictwa zawodowego. Przedstawiciele partnerów społecznych dysponują mandatami w Krajowej komisji ds. certyfikacji zawodowej, w której rozkład głosów, podczas pięcio letniej kadencji, przedstawia się następująco:

- reprezentacja wskazana przez ministerstwa – 16,
- reprezentacja wskazana przez partnerów społecznych – 10,
- wybieralna reprezentacja izb – 3,
- wybieralna reprezentacja regionów – 3,
- dobierana w sposób profesjonalno-celowy reprezentacja profesjonalno-ekspercka – 12,

Ponadto, minister właściwy ds. kwalifikacji zawodowych jest, od roku 2009, zobowiązany kierować się opiniami bardziej szczegółowymi ws. certyfikacji, jeśli zgłaszają je partnerzy społeczni. Partnerzy społeczni biorą również udział w parametrycznej ocenie funkcjonowania zarejestrowanych kwalifikacji na rynku pracy. W tym celu uaktywniane są struktury branżowe organizacji interesariuszy, które mają zarówno dobre zasoby merytoryczne, jak i dysponują bieżącym wglądem w praktykę. Zwraca się przy tym uwagę na zapewnienie warunków brzegowych dla procesu deliberacji. Składają się na nie takie elementy, jak:

- rozwój podzielanych przez interesariuszy ram kognitywnych, pozwalających na właściwe (tj. zgodne z ramami wypracowanymi na poziomie UE i krajowym) rozumienie kształcenia ustawicznego i systemu certyfikowania kwalifikacji,
- rozwój wspólnej metodologii służącej projektowaniu, wdrażaniu, monitoringowi, ewaluacji i korektom procesu rejestracji i certyfikowania kwalifikacji.

System francuski jest zatem scentralizowany ale jednocześnie bardziej zdekoncentrowany, w porównaniu z rozwiązaniami austriackimi. W przyszłości rozwiązaniem dobrym dla systemu polskiego byłoby połączenie wybranych cech obu scentralizowanych wariantów rozwiązań.

Szwecja

W Szwecji, w procesie certyfikacji kwalifikacji, stosuje się rozwiązania typowe dla tego kraju, chodzi o podmioty instytucjonalnie i strukturalnie wzorowane na brytyjskich *next steps agencies*. Choć historycznie i na pierwszy rzut oka może się nieco paradoksalnie zapożyczone przez socjaldemokratyczną Szwecję stosunkowo niedawno, bo w latach 90, z brytyjskich praktyk Torystowskich, znanych z lat 80-tych i kojarzonych wówczas z tzw. Thatcherystem w polityce publicznej, który wówczas, wraz z rozwijającą się za oceanem tzw. Reaganomiką stanowił wizytówkę nurtu analityczno-wdrożeniowego określanego mianem Nowej Prawicy i kojarzonego ze znanym w naukach społecznych nazwiskiem Mancura Olsona. Rozwiązaniem zakorzenionym w tej specyfice są tzw. agencje quasi-rządowe, z powodzeniem wykorzystywane w Szwecji. Jedną z takich właśnie agencji jest Krajowa agencja szkolnictwa wyższego, w ramach której dochodzi do współpracy, koordynowanej przez Ministerstwo Edukacji i badań, pomiędzy:

- przedstawicielami administracji ministerialnej,
- przedstawicielami sektora i sekcji kształcenia,
- ekspertami,
- przedstawicielami sektora komercyjnego,
- przedstawicielami partnerów społecznych.

Zatem w proces, którego powodzenie, jak się podkreśla, zależy od budowy zaufania, zaangażowani są zarówno reprezentanci „parytetowych” partnerów społecznych (choć należy pamiętać, że w zdecentralizowanej Szwecji pojęcie parytetu będzie miało inny wydźwięk), jak i przedstawiciele partnerów „kontraktowych”, pochodzący z poszczególnych sekcji sektora kształcenia. Nieznany jest zarazem pełen obraz aktualnej sytuacji w Szwecji z uwagi na brak publikacji, na stronach UE i krajowych, szwedzkiego raportu referencyjnego ws. odniesienia krajowych ram kwalifikacji do europejskiej ramy kwalifikacji. Nie potrzeba jednak wielkiej przenikliwości, aby przewidywać, że w Szwecji postawi się i w tym obszarze na rozwiązania sieciujące, angażujące wiele podmiotów, w tym interesariuszy.

Rozwiązania polskie, w świetle dokumentów projektujących przyszłe narzędzia formalno-prawne, idą zasadniczo w podobnych kierunkach, które widzimy w charakteryzowanych systemach, zwłaszcza zaś w ich bardziej scentralizowanych wariantach (Austria, Francja). Zgodnie z polskim projektem ustawy, w skład Rady Interesariuszy mają wchodzić przedstawiciele:

- administracji centralnej,
- samorządu terytorialnego,
- partnerów społeczno-gospodarczych: pracodawców, pracowników, środowisk związanych z edukacją, środowisk naukowych i zawodowych, rynkiem szkoleń oraz osób uczących się.

Orientację tą odzwierciedla również kształt Międzyresortowego Zespołu ds. uczenia się przez całe życie, powołanego w 2010 roku. Do zadań Zespołu należy m.in. inicjowanie współpracy organów administracji rządowej z partnerami i instytucjami istotnymi dla rozwoju uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji. Zapis ten nie pozostał martwy, co wyraźnie uwidoczniło się w toku prac nad KRK, m.in. podczas konsultacji społecznych, jak i regularnych i merytorycznych spotkań z interesariuszami organizowanych przez Instytut Badań Edukacyjnych.

Rekomendacje w zakresie zasad włączania interesariuszy do współpracy w modernizowanym systemie kwalifikacji (Rada Interesariuszy)

W projekcie ustawy czytamy, że przy ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania działać będzie Rada Interesariuszy ZSK. Rada Interesariuszy jest ciałem opiniotawczo-doradczym ministra-koordynatora ZSK. Rada będzie powoływana na czteroletnią kadencję.

Do zadań Rady Interesariuszy należy:

- 1) wymiana doświadczeń w dziedzinie kwalifikacji,
- 2) opiniowanie proponowanych kierunków zmian w obszarze ZSK, w szczególności aktów normatywnych w tym zakresie,
- 3) bieżące monitorowanie funkcjonowania ZRK,

upowszechnianie wiedzy o ZSK w swoich środowiskach.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia rekomenduje się, aby – jak to już zostało zarysowane w projektach i dotychczasowej praktyce prac związanych z KRK – w rdzeniu Rady Interesariuszy byli reprezentowani „parytetowi” partnerzy społeczni, a więc reprezentatywne, w rozumieniu prawa krajowego, centrale związków zawodowych i organizacji pracodawców. **W skład Rady mogą w proponowanym wariantcie wchodzić:**

reprezentanci administracji centralnej (7 osób: 6 osób wskazanych przez ministrów oraz dodatkowo jedna osoba koordynująca pracę Rady (przewodniczący, 2-5 zastępców, pochodzący z

wyboru spośród członków Rady) oraz jej sekretariatu ulokowanego w jednostce podległej MEN) – będzie to „rdzeń” Rady,

interesariusze parytetowi: przedstawiciele reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych (po 2 osoby wskazane przez organizację – razem 14 osób) – „parytet” w reprezentacji interesariuszy obrębie Rady,

interesariusze z klucza „historycznego”: „ambasadorzy” KSK, wchodzący do Rady wg kryterium dotychczasowego zaangażowania w prace nad KRK (po 1 osobie wskazanej przez organizację – razem 10 osób) - „kontrakt otwarty” uczestnictwa w Radzie, dla interesariuszy aktywnie i produktywnie pracujących na etapie przygotowawczym dla proponowanych rozwiązań,

interesariusze „kontraktowi” – włączani w związku z bieżącymi potrzebami, np. potrzeby działania sektorowego / sekcjonalnego – zasada rotacyjności, uzależniona trybem prac Rady, jej agendą, konkretnymi uwarunkowaniami merytorycznymi i funkcjonalnymi (po 1 osobie wskazanej przez organizację – razem nie więcej niż 10 osób) - „kontrakt zamknięty”, dla interesariuszy zainteresowanych w sposób bardziej wycinkowy, węższy problematyką, nad którą pracować będzie Rada,

interesariusze *an bloc* pracowaliby w trzech zespołach (grupach) roboczych rady: pracowników, pracodawców, interesów różnych (ad. rozwiązania stosowane w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego).

Rada Interesariuszy – kto powołuje, kto rekomenduje, kadencja, propozycja proceduralno-technicznych aspektów wyboru:

- członków Rady powołuje Minister Edukacji Narodowej (min. koordynujący), który koordynuje pracami Rady,
- rekomendacja: na wniosek organizacji zgłaszającej oraz – w przypadku interesariuszy „zamkniętego kontraktu” – po wyrażeniu opinii członków stałych rady (tzn. reprezentujących grupy „parytetu” i „kontraktu otwartego”), rekomendacji może podlegać członkostwo na okres zamknięty – określony z użyciem ram czasowych lub w sposób zadaniowy,
- Rada i jednostki jej podległe obradują w sesjach (nie rzadziej niż raz na kwartał),
- Rada określa regulamin jej pracy, który zatwierdza Minister,
- sekretariat Rady funkcjonuje w sposób ciągły,
- kadencja członków rady: 4 lata.

Interesariusze w roli ekspertów – jak mogą wyglądać grupy eksperckie:

- rozwiązanie wstępne: Rada, w sposób kolegialny powołuje zespoły (grupy robocze) ds. kwalifikacji – cel: sprawność systemu kwalifikacji a zarazem utrzymanie elastyczności, skład zespołów w gestii Rady, z uwzględnieniem wniosków organizacji zewnętrznych

W rozwiązaniu bardziej zaawansowanym można zastosować rozwinięcie powyższego wariantu. Rozwiązanie zaawansowane, wdrażane mogłoby być w miarę rozwoju KSK: możliwość wykorzystania rozwiązań stosowanych w systemie normalizacji ISO: komitety sektorowe, komitety zadaniowe, podkomitety zadaniowe – z modyfikacją terytorialną (komitet sektorowy) i dodatkowym uwzględnieniem panelu ekspertów. Wówczas można by rozważyć ustanowienie następującej struktury:

Komitet sektorowy – ciało kolegialne powoływane przez Radę w celu prowadzenia prac kwalifikacyjnych w przyporządkowanym mu sektorowo zakresie tematycznym (lub rady np. kompetencji, koordynowane przez PARP lub IBE),

Komitet terytorialny (po konsultacji z marszałkiem, np. odnośnie WUP i jego rozeznanie, konwent np. Dyrektorów urzędów pracy) – ciało kolegialne powoływane przez Radę (po konsultacji z podmiotami regionalnymi – marszałkowie) w celu prowadzenia prac kwalifikacyjnych w przyporządkowanym mu terytorialnie zakresie tematycznym,

Komitet zadaniowy – ciało kolegialne powoływane przez Radę do wykonania określonego zadania związanego z pracami nad kwalifikacją (bądź grupy zadań – jak np. w przypadkach zawodów korporatyzowanych) – wykracza poza ramy dotychczas dyskutowane z Radą,

Podkomitet zadaniowy – ciało kolegialne powoływane przez Ministra Edukacji Narodowej oraz na wniosek (wariantowo, bądź łącznie: Rady Interesariuszy, przewodniczącego KT do prowadzenia prac normalizacyjnych w wydzielonej części zakresu tematycznego KT, w bieżącej pracy podkomitet podlega Radzie) problem przygotowania organizacyjnego do określonych działań, badań,

Panel ekspertów – ciało kolegialne powoływane przez Radę na okres zamknięty lub do realizacji konkretnego zadania (np. oceny wiarygodności i zasadności propozycji ws. kwalifikacji), eksperci powoływani są ze środowisk profesjonalnych i akademickich, praca eksperta jest odpłatna? Identyfikacja potrzeb szkoleniowych, wskazywanie wariantów w szkoleń,

Zespoły robocze Rady obradują wówczas w 3 grupach, w zależności od potrzeb, współpraca z zespołami roboczymi a komitetami, zapraszanie przedstawicieli komitetów do prac, łączenie ciał w zależności od potrzeb,

Istotnym wydaje się również powołanie prezydium, koordynowanego przez przewodniczącego Rady a skupiającego liderów każdej ze stron zaangażowanych w działanie Rady.

Rotacyjność w Radzie:

Proponowana rotacyjność w składzie Rady nie dotyczyłaby: a) organizacji partnerów społecznych (interesariuszy parytetowych), b) interesariuszy „otwartego kontraktu”, w tych przypadkach obowiązuje kadencyjność (4 lata). Rotacyjność dotyczyłaby natomiast: interesariuszy „kontraktu zamkniętego”, w okresach dwu- lub trzyletnich (podobnie jak w przypadku Rady Pożytku publicznego), problem: czas na wdrożenie się i przyswojenie terminologii (szkolenia Sekretariatu dla osób „debiutujących” w KRK). Rotacyjność wariantowo może dotyczyć udziału interesariuszy „kontraktu zamkniętego” w pracach jednostek kolegialnych, podległych Radzie.

Sekretariat rady:

Stanowiłby bezpośrednie zaplecze i wsparcie administracyjne pracy Rady i jednostek kolegialnych, podległych Radzie – praca ciągła, Sekretariat ulokowany byłby w strukturach MEN, biuro dysrektora gen lub w dept strategii, podległy, wzorem tzw. organizacji macierzowej: zwierzchnictwu ministerialnemu oraz Przewodniczącemu Rady. Sekretariat posiadałby własny budżet, stanowiący część budżetu MEN, źródło finansowania: fundusz pracy, krajowy fundusz edukacyjny.

Finansowanie funkcjonowania Rady Interesariuszy:

Główne źródła finansowania pochodziłyby w z: funduszu pracy, w przyszłości część kierunków wydatkowania do określenia przez Radę, np. z rezerwy funduszu pracy. Dodatkowe wsparcie finansowe mogłoby pochodzić z krajowego funduszu szkoleniowego.

Potrzeba monitorowania i periodycznej oceny przyjętych rozwiązań organizacyjnych:

Ocena powinna odbywać się co 2-3 lata i stanowić efekt debaty na forum Rady, a także eksperckiej oceny zewnętrznej (np. rola IBE). Istotną rolę w jej przygotowaniu odgrywałby sekretariat Rady. Taki „audyt” organizacyjny, przeprowadzany np. we współpracy z IBE, stanowiłby implementację jednego z rozwiązań austriackich i wiązałby się z oceną realizacji zadań, sprawności organizacyjnej, jakości współpracy zewnętrznej, rodzajów i skuteczności zachęt wobec interesariuszy, metod i efektywności sieciowania, jakości efektów pracy rady.

Efekty obrad Rady (poza samym procesem certyfikacji):

Obrady powinny być protokołowane a protokoły publikowane. Rada powinna, za pośrednictwem sekretariatu, przygotowywać materiały dla mediów i do portalu ZSK. Powinny być publikowane informacje nt. stanu relacji z interesariuszami, szkoleń, a także upowszechniana wiedza o systemie i w tym kontekście przedstawiana Rada interesariuszy i jej praca, rola itp. - na stronie ZSK. Ważne jest kreowanie publicznego wizerunku Rady i budowa zaufania do niej. Jednym z narzędzi temu służących mogą być roczne konferencje podsumowujące i kwartalne konferencje informacyjne, organizowane we współpracy z PARP oraz IBE. Wewnętrznym narzędziem komunikacyjnym mógłby być intranet powiązany z portalem ZSK.

Literatura cytowana

- Allinger B., 2014, Austria: Industrial relations profile,
<http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/austria/austria-industrial-relations-profile>
- Axelsson B., Easton G., 1992, *Industrial Networks: A New View of Reality*, Routledge, London.
- Benson J., 1982, *A Framework for Policy Analysis*, (w:) D. Rogers, D. Whiten i in., *Interorganisational Coordination*, Iowa University Press, Ames.
- Béteille A., 2004, *Rasa, kasta i płeć kulturowa*, tłum. E. Dżurak, (w:) M. Kempny, E. Nowicka (red.), *Badanie kultury. Elementy teorii antropologicznej. Kontynuacje*, PWN, Warszawa.
- Beyme K. von, 2005, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa.
- Błaszczak M., Sroka J. (red.), 2006, *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Cabrita J., 2013, *Developments in collectively agreed working time 2013*,
<http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/developments-in-collectively-agreed-working-time-2013#hd2>.
- Carothers T., 2002, *The End of the Transition Paradigm*, „Journal of Democracy”, vol. 13 (1).
- COM(2014) 411 final, Brussels, 2.6.2014, *Recommendation for a Council Recommendation on France's 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on France's 2014 stability programme {SWD(2014) 411 final}*.
- Cohen J., 1997, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, (w:) A. Hamlin, B. Pettit (red.), *The Good Polity*, Basil Blackwell, Oxford.
- COUNCIL RECOMMENDATION (2014/C 247/18), 8.7.2014, *on the National Reform Programme 2014 of Austria and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Austria, 2014*.
- Czapiński J., 2009, *Postawy wobec dobra wspólnego*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa.
- Czapiński J., 2011, *Podsumowanie*, (w:) Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa.
- Dahl R., 2012, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Aletheia, Warszawa.
- Domański H., Saviński Z., Słomczyński K.M., *Nowa klasyfikacja i skale zawodów. Socjologiczne wskaźniki pozycji społecznej w Polsce*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.

- Dunlop J.T., 1958, *Industrial Relations Systems*, Southern Illinois University Press, Feefer & Simons Inc., London and Amsterdam.
- Dumont L., 2004, *Homo hierarchicus: Kasta, rasizm i „stratyfikacja”*, tłum. E. Dżurak, (w:) M. Kempny, E. Nowicka (red.), *Badanie kultury. Elementy teorii antropologicznej. Kontynuacje*, PWN, Warszawa.
- Durkheim E., 1999, *O podziale pracy społecznej*, PWN, Warszawa.
- Dryzek S.J., Downes D., Hunold Ch., Schlosberg D., Hernes K., 2003, *Green States and Social Movement. Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*, Oxford University Press, Oxford.
- Easton D., 1953, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York.
- European governance - A white paper*, 2001, COM(2001) 428 final - Official Journal C 287.
- Gadowska K., 2002, *Zjawisko klientelizmu polityczno - ekonomicznego*, PWN, Warszawa.
- Gliński P., 2006, *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa.
- Granovetter M.S., 1983, *The Strenghth of Weak Ties*, „The American Journal of Sociology”, vol. 78 (6).
- Grijpstra D., de Klaver P. der Graaf A., Veldhuis-Van Essen Ch., Weijnen T., 2014, *Quality of life in Europe: Trends 2003 -2012*, <http://eurofound.europa.eu/ro/publications/report/2014/other/quality-of-life-ineurope-trends-20032012>
- Habermas J., 1999, *Teoria działania komunikacyjnego*, tom 1, tłum. A.M. Kaniowski, PWN, Warszawa.
- Habermas J., 2005, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, Robert Marszałek, Scholar, Warszawa.
- Holmes S., 1988, *Gag Rules or the Politics of Omission*, (w:) J. Elster, R. Slagstad, *Consitutionalism and Democracy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Izdebski H., Kulesza M., 1998, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., 2005, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna ekonomiczna, Warszawa.
- Jessop B., Sum N.L., 2006, *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*, Edward Edgar, Cheltenham.
- Johansson E., Talme L., 2014, *Sweden: Industrial relations profile*, <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/sweden/sweden-industrial-relations-profile>.

- Jessop B., Sum N.L., 2006, *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*, Edward Edgar, Cheltenham.
- Katz H.C., 1993, *The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis*, Industrial and Labour Relations Review, vol. 47/1.
- Kaźmierczak T., Hernik K. (red.), 2008, *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny. Potencjał społeczny. Lokalne governance*, Warszawa.
- Kelly J. 1998, *Rethinking Industrial Relations. Mobilization, Collectivism and Long Waves*, Routledge, London.
- Knoke D., Pappi F., Broadbent J., Sujinaka T., 1996, *Comparing Policy Networks*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Le Bon G., 1986, *Psychologia tłumu*, PWN, Warszawa.
- Lijphart A., 1999, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven.
- Luhmann N., *Essays on Self-Reference*, New York 1989.
- Luhman N., 1994, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, tłum. G. Skąpska, PWN, Warszawa.
- Luther K.R., 1989, *Dimensions of Party System Change: The Case of Austria*, West European Politics, vol. 12, 4/89.
- Majone G., 2004, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, tłum. D. Sielski, Scholar, Warszawa.
- Marshall T H., 1950, *Citizenship and Social Class: And Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nałęcz S., Goś-Wójcicka K. (red.), *Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 r. Studia i Analizy Statystyczne*, Warszawa 2010.
- Nowotny E., 1996, *Sozialpartnerschaft*, Der Standard, 4.11.1996.
- Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Harvard.
- Ostrom E., 2010, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, „American Economic Review”, vol. 100 (3).
- Pelinka A., 1985, *The Case of Austria. Neo-Corporatism and Social Partnership*, (w:) V. Bogdanor (red.), *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, Aldershot, Brookfield-Vermont.

- Putnam R., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Putnam R. D., 2008, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Rawls J., 1995, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, PWN, Warszawa.
- Sartori G., 1994, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, PWN, Warszawa.
- Scharpf, F., 1988, *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, Public Administration 1988.
- Sen A., 2000, *Nierówności. Dalsze rozważania*, tłum. I. Topińska, Znak, Warszawa.
- Sienkiewicz Ł., Trawińska-Kanador K., Podwójcic K., 2013, *Polityka zarządzania kompetencjami pracowników*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Social statistics, Statistik Austria,
http://www.statistik.at/web_en/statistics/social_statistics/personal_income/annual_personal_income/index.html
- Sroka J., 2000, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wyd. U. Wr., Wrocław.
- Sroka J., 2004, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wyd. U. Wr., Wrocław.
- Sroka J., 2007, *Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym*, (w:) R. Towalski (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sroka J., 2009, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wyd. U. Wr., Wrocław.
- Steiner J., 1980, *The Consociational Theory and Beyond*, Comparative Politics, vol. 13, 4/1980-81.
- Sulek, A., 2009, *Doświadczenie i kompetencje obywatelskie Polaków*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa.
- Sulek A., 2011, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa.
- Sulek A., 2013, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa.
- Tissandier H., Turlan F, Schulze-Marmeling S., 2014, *France: Industrial relations profile*,
<http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/france/france-industrial-relations-profile>.

- Traxler F., 1993, *European Transformation and Institution Building in East and West. Preconditions and Performance of Neo-Corporatism*, Paper prepared for the Conference „The End of the Cold War and Small European States: European Reintegration and Institution- Building in Austria, Denmark, Estonia, Finland, and Hungary”, Minneapolis, Oct. 29- 31, 1993.
- Truman, D. B., 1951, *The Governmental Process: Political interests and Public Opinion*, New York.
- Trutkowski, S. Mandes, 2005, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa.
- Vickers G., 1965, *The Art. Of Judgement*, Chapman and Hall, London.
- Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo, Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, PWN, Warszawa.
- Winckler G., Kunst R., 1986, *The Influence of Wage Rate Variations on the Level of Employment with and without an Exogenous Interest Rate*, (w:) H. Frisch, B. Gahlen (red.), *Causes of Contemporary Stagnation*, Springer-Verlag, Berlin.
- Winckler G., Amann E., 1986, *Exchange Rate Policy in the Presence of a Strong Trade Union*, Journal of Economics, No. 5, 1986.
- Zybała A., 2014, *Wokół potrzeby modernizacji struktury instrumentów polityki publicznej*, Studia z polityki publicznej, nr 1 (1) 2014, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Zybertowicz A., *Strukturalny konflikt interesów jako fundament III RP*, [w:] E. Urbanowicz, J. Urbanowicz (red.), *Racja stanu*, Poznań 2011, s. 363–368.

Spis tabel

- Tabela 1. Wybrane ekonomiczne parametry otoczenia dialogu we Francji, s. 8
- Tabela 2. Wybrane ekonomiczne parametry otoczenia dialogu w Austrii, s. 14
- Tabela 3. Wybrane ekonomiczne parametry otoczenia dialogu w Szwecji, s. 21
- Tabela 4. Modele współpracy z interesariuszami, s. 26
- Tabela 5. Modele współpracy z nowopowstającymi interesariuszami, s. 32
- Tabela 6. Różnice między klasyczną (hierarchiczną) formą (neo)korporatyzmu a rządzeniem wielopasmowym, s. 44
- Tabela 7. Procent osób zrzeszonych i pełniących funkcje w organizacjach w latach 2003-2009 wśród badanych w wieku 18 i więcej lat, s. 56

Tabela 8. Procent zrzeszonych w zależności od poziomu wykształcenia i dochodu na osobę w gospodarstwie domowym wśród osób w wieku 18 i więcej lat, s. 57

Tabela 9. Procent osób biorących udział i aktywnych na zebraniach publicznych w latach 2003, 2005, 2007, 2009 wśród badanych w wieku 18 i więcej lat, s. 58

Tabela 10. Trójstronne instytucje dialogu społecznego (oprócz TK) działające w ministerstwach i centralnych urzędach państwowych, s. 61

Tabela 11. Centralne instytucje dialogu wielostronnego, obywatelskiego i korporacyjnego, s. 62

Tabela 12. Szkoły funkcjonujące w obrębie analizy sieci, s. 71

Tabela 13. Rodzaje zasobów organizacji grup interesu, s. 74

Tabela 14. Rodzaje zaangażowania w zachowania polityczne oraz towarzyszące im rodzaje kalkulacji, s. 83

Tabela 15. Wiodące cechy wspólnot interesu politycznego oraz sieci problemowych, s. 96

Tabela 16. Składowe kontinuum układów sieciowych mieszczące się pomiędzy jego biegunami brzegowymi, s. 99

Spis schematów

Schemat 1. Zarys kontinuum układów sieciowych (policy networks), s. 95

Schemat 2. Struktura układu sieciowego na poziomie centralnym w Japonii, s. 104

Schemat 3. Struktura układu sieciowego na poziomie centralnym w Niemczech, s. 107

Schemat 4. Struktura układu sieciowego na poziomie centralnym w USA, s. 113

Schemat 5. Brzegowe uwarunkowania przestrzeni dla realizacji nowych (sieciowych) strategii systemowych, s. 116