

# PROPOZYCJE ZASAD WSPÓŁPRACY Z INTERESARIUSZAMI



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**IBE**



*kwalfikacje  
po europejsku*

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY





**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**IBE**



*kwalfikacje  
po europejsku*

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOLECZNY



# Propozycje zasad współpracy z interesariuszami w zintegrowanym systemie kwalifikacji

(Rada Interesariuszy)

Warszawa  
wrzesień 2015 r.

Autorzy:

*Katarzyna Królik*

*Henryk Michałowicz*

Konsultacje:

*Andrzej Górski*

*Elżbieta Lechowicz*

Wydawca:

*Instytut Badań Edukacyjnych*

*ul. Górczewska 8*

*01-180 Warszawa*

*tel. +48 22 241 71 00; [www.ibe.edu.pl](http://www.ibe.edu.pl)*

© Copyright by: Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015

*Skład, druk:*

*ViW Studio Wiktor Krawczyński*

*ul. Szkolna 3*

*05-530 Dobiesz*

Publikacja współfinansowana 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

1. Cel opracowania.....	5
2. Wprowadzenie oraz metoda pracy.....	6
3. Współpraca z interesariuszami w projektach KRK.....	13
4. Umieszczenie Rady Interesariuszy w ZSK zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami projektu ustawy o zintegrowanym systemie kwalifikacji.....	17
5. Propozycje zasad współpracy z interesariuszami w ZSK (Rada Interesariuszy).....	19
6. Zakończenie.....	41
7. Bibliografia.....	47



# 1. Cel opracowania

Jednym z warunków skutecznego wdrożenia i funkcjonowania zintegrowanego systemu kwalifikacji (ZSK) jest trwałe włączenie do współpracy wszystkich interesariuszy istotnych dla systemu i efektywne prowadzenie dialogu w tym systemie. Założenie to zostało przyjęte w projektach dotyczących modernizacji krajowego systemu kwalifikacji, realizowanych dotychczas w Instytucie Badań Edukacyjnych (IBE). Opracowanie zostało wykonane w ramach projektu *Budowa krajowego systemu kwalifikacji – wdrożenie Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji w zakresie organizacyjno-instytucjonalnym*.

Zgodnie z przyjętymi w tym projekcie założeniami docelowa propozycja zasad współpracy z interesariuszami ZSK przewiduje:

- koncepcję włączenia możliwie szerokiej reprezentacji interesariuszy w celu prowadzenia skutecznego dialogu,
- formułę organizacyjną pracy Rady Interesariuszy – organu opiniotwórczego ministra koordynatora zintegrowanego systemu kwalifikacji,
- określenie kryteriów reprezentatywności oraz rozwiązania aktywizujące tych interesariuszy w systemie, którzy nie będą bezpośrednio zaangażowani w prace Rady.

Przygotowana propozycja zasad współpracy z interesariuszami w ZSK (Rada Interesariuszy) uwzględnia ponadto wnioski z prowadzonych przez IBE projektów w obszarze ram kwalifikacji oraz zidentyfikowane doświadczenia wybranych krajów UE w organizowaniu współpracy z interesariuszami na rzecz tworzenia i rozwoju systemów kwalifikacji.

## 2. Wprowadzenie oraz metoda pracy

Efektywne dostosowanie się do dynamicznej sytuacji na rynku pracy głównych jego uczestników – pracodawców, pracobiorców oraz państwa i jednostek samorządu terytorialnego to wyzwanie wynikające z potrzeb zarówno naszej gospodarki, jak i działań podejmowanych w ramach UE.

Światowa gospodarka w coraz większym stopniu nabiera charakteru wspólnoty gospodarczej. Opiera się na swobodnym przepływie osób, usług, towarów, kapitału. W coraz też większym zakresie respektowane są w tej gospodarce reguły wolnej konkurencji. Globalizacja, hipertrofia warunków życia i gospodarowania w ogóle, a także towarzyszący im rozwój nowych technologii powodują zmniejszanie się zapotrzebowania na pracę, rozumianą tradycyjnie jako pracę w formule czasowopodporządkowanej. Procesom tym towarzyszy ewolucja w podejściu do tradycyjnie rozumianego zawodu i uczenia się.

Coraz większego znaczenia nabiera konieczność uczenia się pracownika oraz pracodawcy przez całe swoje życie zawodowe. Dlatego model kształcenia ustawicznego i rola, która przypadnie państwu, samorządowi terytorialnemu, pracodawcy i pracownikowi oraz innym partnerom rynku pracy, wydaje się mieć szczególne znaczenie, także w sferze gospodarczej i społecznej. Są to ważne wyzwania cywilizacyjne i poszukiwanie właściwych rozwiązań musi odbywać się na płaszczyźnie dialogu z udziałem możliwie szerokiej reprezentacji zainteresowanych środowisk, branż, skutecznego i efektywnego angażowania do współpracy partnerów społecznych oraz obywateli i ich organizacji. Dialog, w tym szczególnie dialog społeczny z jego rozwiniętymi strukturami organizacyjnymi, w coraz większym stopniu może przyczyniać się do rozwiązywania sprzeczności interesów między zasadniczymi grupami społecznymi. Pierwsze inicjatywy dialogu i budowania instytucji dialogu sięgają XIX wieku. Ważną rolę odegrała inicjatywa papieża Leona XIII, zawarta w *Rerum Novarum* (1891), oparta na idei solidaryzmu społecznego. Była to odpowiedź (stosunkowo późna, ale skuteczna zdaniem autorów) na wielkie konflikty społeczne, walki klasowe, ekspansję ideologii socjalistycznej i komunistycznej, a także na prądy liberalne ówczesnych czasów – XIX-wieczny kapitalizm w swojej czystej postaci. Od tego czasu wiele się zmieniło w relacjach gospodarczych, sposobie prowadzenia dyskursu społecznego, ale idea solidaryzmu społecznego nie straciła na aktualności i znaczeniu. W Polsce idea ta była stale obecna i rozwijana,

np. w Porozumieniach Sierpniowych z 1980 r., czy też w Pakcie Ekonomicznym z 1993 r. (*Pakt o przedsiębiorstwie państwowym*). W konsekwencji, odradzając się po 1989 r., państwo polskie nawiązało do idei solidaryzmu społecznego w treści konstytucji.

W preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> podkreślono, że „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Ustawodawca przesądził w ten sposób, że konsultacja i prowadzenie dialogu organów władzy publicznej z instytucjami samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego są istotnymi narzędziami sprawowania władzy w państwie. Postanowienia te należy łączyć z wyrażoną w konstytucji zasadą pomocniczości, która umacnia uprawnienia obywateli i ich wspólnot względem państwa. Zakreślona została w ten sposób sfera stosunków pomiędzy państwem a społeczeństwem (suwerenem), która nadaje tym samym prowadzonemu dialogowi odpowiednie miejsce w systemie prawnym. Zapisy preambuły znajdują swoje bezpośrednie rozwinięcie w treści dalszych postanowień konstytucji, przede wszystkim w postanowieniach art. 2 o tym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a także w postanowieniach art. 12, przesądzającego o tym, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Z uwagi na prowadzone rozważania istotny jest także art. 17, który postanawia, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W ustępie 2 art. 17 postanawia się, że w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Nadto konstytucja w art. 58 gwarantuje każdemu wolność zrzeszania się jako podstawową wolność obywateli oraz definiuje w art. 20 naszą gospodarkę jako społeczną gospodarkę rynkową. Podkreślić należy, iż cechą konstytutywną takiej gospodarki jest istnienie kilku jej fundamentów: wolności gospodarowania, własności prywatnej, solidarności partnerów społecznych oraz ich współpracy

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).



i dialogu. Ustawodawca wskazuje najważniejszych uczestników dialogu – państwo, związki zawodowe i organizacje pracodawców. Koncepcję takiej gospodarki należy łączyć z myślą Lorenza von Steina. Głosi ona, że nowoczesne państwo winno być nie tylko państwem prawnym, czyli takim, w którym obywatel dysponuje środkami prawnymi zmuszającymi organy państwa do przestrzegania ogólnie obowiązujących przepisów prawa, ale i państwem społecznym.

*Państwo przy pomocy swej władzy musi (...) utrzymać absolutną równość prawa w odniesieniu do wszelkich różnicowań poszczególnych samookreślonych jednostek i w tym sensie nazywamy je prawnym (...) przy pomocy swej władzy popierać gospodarczy i społeczny postęp wszystkich swoich obywateli, gdyż zawsze rozwój jednego człowieka, jest w końcu warunkiem i w tej samej mierze konsekwencją rozwoju drugiego... i w tym znaczeniu mówimy o państwie społecznym lub socjalnym (Izdebski, 1995, s. 219).*

Należałoby przyjąć, iż jest to kategoria ustrojowa obejmująca zarówno sferę prawną, jak i społeczną. W ramach tego systemu, jak uważa prof. Z. Witkowski, dopuszcza się obecnie działania państwa zwane liberalnym interwencjonizmem, polegające na podejmowaniu interwencji ułatwiających procesy dostosowawcze poprzez łagodzenie wiążących się z nimi napięć. Wszystko to powinno się jednak mieścić w ramach systemu rynkowego. Należy więc przyjąć, że władza ustawodawcza odrzuca skrajnie liberalny model gospodarki na rzecz ustroju gospodarczego o orientacji i wrażliwości społecznej (Witkowski, 1998, s. 72–73). „Ustrój ten powinny cechować działania nakierowane na dobro ogółu, na wzrost dobrobytu państwa i jego obywateli w ten sposób, że powinnością państwa jest prowadzenie polityki zmierzającej do ciągłego rozwoju gospodarki, a wraz z nim rozwoju całego społeczeństwa” (Banaszak, 1999, s. 99).

*Teoretycy społecznej gospodarki rynkowej (np. Eucken) podkreślają potrzebę harmonii współdziałania różnych sfer współuczestniczących w funkcjonowaniu tej gospodarki. Wymaga to unormowania prawa i wzajemnych relacji niegospodarczych uczestników rynku: rządu i jego agend, organizacji społecznych i instytucji pozarządowych. Unormowanie winno sprzyjać wolnej konkurencji rynkowej (...) upowszechnianiu samofinansowania przedsiębiorstw, uprawiania polityki sprzyjającej stabilizacji gospodarczej (...) przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów (Malarski, 1998, s. 51).*

Z. Witkowski mocno podkreśla, że „w nowoczesnym systemie prawnym muszą istnieć mechanizmy, które umożliwiają rozwiązywanie stale przecież obecnych napięć i konfliktów społecznych. Dopuszczając takie mechanizmy, Konstytucja sprzyja integrowaniu i utożsamianiu się społeczeństwa z państwem” (Witkowski, 1998, s. 75).

Prowadzenie dialogu społecznego (dialogu i współpracy partnerów społecznych) ma szczególne znaczenie w sferze stosunków związanych z zatrudnieniem (w tym przede wszystkim w zbiorowych stosunkach pracy, tak istotnego zagadnienia dla funkcjonowania każdego człowieka). Stosunki te stanowią odbicie podstawowego układu sił w społeczeństwie i spełniają istotną funkcję w przebiegu złożonych procesów przebudowy systemowej, likwidowania bądź łagodzenia sporów w społeczeństwie. Ponadto muszą odpowiadać wymaganiom demokratyzacji, a w sferze gospodarczej – mechanizmom i regułom społecznej gospodarki rynkowej.

Kamieniem milowym w rozwoju dialogu społecznego było uchwalenie ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych<sup>2</sup>. W Trójstronnej Komisji znalazła się reprezentacja pracodawców i pracobiorców<sup>3</sup>. W tym kontekście należałoby spojrzeć także na instytucjonalne ramy działania dialogu obywatelskiego. Tu istotne są przepisy regulujące możliwość działania obywateli poprzez stowarzyszenia oraz fundacje. Szczególnego znaczenia w kontekście prowadzenia przez władze publiczne dialogu nabierają zapisy ustawowe uprawniające stowarzyszenia do wypowiedzania się w sprawach publicznych. W preambule

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.). Ustawa ta została zastąpiona postanowieniami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Zgodnie z postanowieniem art. 85 sprawy prowadzone przez Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych na zasadach określonych w ustawie o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego niezakończone do dnia powołania pierwszego składu Rady Dialogu Społecznego, przejmuje i prowadzi Rada na zasadach określonych w nowej ustawie, z zastrzeżeniem trybu opiniowania budżetu państwa na 2016 r., do którego zastosowanie mają stare przepisy. Odpowiednio zasada ta została przyjęta co do spraw prowadzonych przez wojewódzkie komisje dialogu społecznego.

<sup>3</sup> Za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie m.in. następujące kryteria:

- 1) zrzeszają, z zastrzeżeniem ust. 3, więcej niż 300 000 członków będących pracownikami,
- 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.

Za reprezentatywne uznaje się organizacje pracodawców, które spełniają łącznie m.in. następujące kryteria:

- 1) zrzeszają pracodawców zatrudniających, z zastrzeżeniem ust. 4, więcej niż 300 000 pracowników,
- 2) mają zasięg ogólnokrajowy,
- 3) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.

ustawy o stowarzyszeniach podkreślone zostało, że obywatele polscy realizujący prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach korzystają z prawa czynnego uczestnictwa w życiu publicznym. Idea ta odpowiada konstytucyjnej zasadzie pomocniczości oraz doświadczeniom rozwiniętych państw demokratycznych o gospodarce rynkowej, które sprzyjają koniecznej decentralizacji zadań publicznych, prawidłowemu wykonywaniu zadań przez podmioty publiczne, rozwojowi działalności organizacji pozarządowych jako podstawowych komponentów społeczeństwa obywatelskiego oraz dalszemu rozwojowi dialogu organów administracji publicznej z partnerami społecznymi. Tak jak ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych miała i ma istotne znaczenie dla rozwoju dialogu społecznego, tak dla dialogu obywatelskiego znaczenie ma ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>4</sup> oraz ukonstytuowana na jej podstawie Rada Działalności Pożytku Publicznego – ciało opiniodawczo-doradcze ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego<sup>5</sup>.

Prowadzenie dialogu społecznego jako jedna z cech państwa prawnego znajduje swoje odzwierciedlenie w ustawodawstwie (o czym więcej w przygotowanym w IBE *Raporcie z przeglądu ustawodawstwa dotyczącego dialogu organów władzy publicznej z obywatelami i ich organizacjami. Wybrane przykłady*)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Do zadań Rady należy w szczególności:

- 1) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy,
- 2) wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu,
- 3) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, związanych z działalnością pożytku publicznego,
- 4) zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach,
- 5) wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych,
- 6) tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów,
- 7) wskazywanie kandydatów na członka Rady Narodowego Funduszu Zdrowia oraz rady oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia powoływanych na zasadach i w trybie określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

<sup>6</sup> Jest to zestawienie wybranych przykładów rozwiązań prawnych przyjętych w polskim systemie prawnym ilustrujących szeroko rozumiane formy prowadzenia dialogu państwa z obywatelami i ich organizacjami oraz sposób ich wykonywania. Przegląd został wykonany na podstawie następujących kryteriów: wskazanie podstawy prawnej, oznaczenie przyjętej w ustawie formy współpracy z interesariuszami, charakter uprawnienia interesariuszy w systemie prawnym/ charakter współpracy, oznaczenie kryterium reprezentatywności doboru i zasad powoływania interesariuszy, zakres przedmiotu współpracy z interesariuszami. Raport ten został przygotowany w IBE w ramach projektu *Budowa krajowego systemu kwalifikacji – wdrożenie zintegrowanego rejestru kwalifikacji w zakresie organizacyjno-instytucjonalnym*.

Tempo zmian demograficznych, gospodarczych i technologicznych zachodzących we współczesnym świecie narzuca konieczność ciągłego prowadzenia dialogu także w obszarze szeroko rozumianej edukacji/szkoleń i realizacji przez państwo polityki w tym zakresie. Na potrzebę zainicjowania lub rozwijania tam, gdzie ma to miejsce, współpracy wskazują oficjalne dokumenty dotyczące problematyki uczenia się przez całe życie, np. w przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2013 r. *Perspektywie uczenia się przez całe życie* wskazuje się, że ustanowienie tradycji partnerskiego dialogu w tworzeniu programów kształcenia i szkolenia na wszystkich etapach edukacji z udziałem przedstawicieli z zakresu określonych dziedzin wiedzy, pracodawców, pracobiorców, społeczeństwa obywatelskiego i osób uczących się jest warunkiem zasadniczym dla dostosowywania treści oraz metod kształcenia i szkolenia do promowania kreatywności i innowacyjności<sup>7</sup>. Budowanie partnerstwa na rzecz uczenia się przez całe życie i angażowanie do współpracy administracji publicznej, instytucji edukacyjnych, pracodawców, pracobiorców, organizacji obywatelskich jest jedną z zasad stanowiących podstawę tworzenia europejskiego obszaru uczenia się przez całe życie, których wdrażanie zostało uznane za najważniejszy cel strategiczny współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia do roku 2020 (*Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia „ET2020”*)<sup>8</sup>. Zainicjowanie możliwie szerokiej współpracy pomiędzy zainteresowanymi stronami ma istotne znaczenie z punktu widzenia pogłębiającej się integracji europejskiej, w tym urzeczywistniania swobody przepływu osób oraz reagowania na dynamicznie zmieniające się oczekiwania pracodawców i wymagania społeczeństwa obywatelskiego. Kluczem do sukcesu przy wdrażaniu ZSK jest zapewnienie autentycznego wsparcia i zaufania dla Polskiej Ramy Kwalifikacji (PRK) wśród interesariuszy.

<sup>7</sup> Zagadnienia związane z rozwojem wiedzy i umiejętności, edukacją lub rozwojem kompetencji ujęte są nie tylko w *Perspektywie uczenia się przez całe życie*, lecz także mają swoje odzwierciedlenie w treści dziewięciu strategii zintegrowanych oraz w *Strategii Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* oraz w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*. Dokumenty te były przyjmowane przez Radę Ministrów w latach 2011–2013. Podkreśla się w nich, że wysoki poziom kompetencji i kwalifikacji obywateli jest jednym z istotnych warunków właściwej realizacji celów strategicznych, zaznaczona jest również konieczność uczenia się przez całe życie. W wielu z nich akcentuje się konieczność prowadzenia dialogu, np. w *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”* (SIEG) podkreśla się, że zamierzone działania będą realizowane przez administrację centralną we współpracy z przedsiębiorcami i ich organizacjami, jednostkami naukowymi i samorządowymi, instytucjami otoczenia biznesu oraz organizacjami pozarządowymi; w dokumencie *Sprawne Państwo* przewiduje się, że najważniejszymi cechami sprawnego państwa są: przejrzystość (np. prawa i procedur), efektywność (np. komunikacja i wymiana dokumentów), szeroka współpraca (między rządem, samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi), zaangażowanie i uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji przez administrację publiczną.

<sup>8</sup> Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia „ET2020” – Dz. Urz. UE C 119 z 28.05.2009, s. 2–9).

Zasady współpracy z interesariuszami w ZSK zostały opracowane na podstawie rezultatów projektów realizowanych w Instytucie Badań Edukacyjnych<sup>9</sup>. Istotny wpływ na kształt proponowanych rozwiązań miały także opinie i uwagi interesariuszy zgłaszane w ramach współpracy prowadzonej w Grupie roboczej ds. ZRK.

Istotną rolę w przygotowaniu ostatecznej propozycji Zasad odegrała współpraca z prof. Jackiem Sroką<sup>10</sup> – ekspertem cechującym się niezależnością swoich opinii, dużym doświadczeniem i dorobkiem naukowym w zakresie dialogu społecznego oraz obywatelskiego prowadzonego w Polsce i za granicą, a także treść jego autorskiej propozycji dotyczącej dialogu wokół Rady Interesariuszy, wypracowanej w ramach projektu ZRK (Sroka, 2015b). Nadto autorzy wzięli pod uwagę także doświadczenia zrealizowanych projektów pilotażowych KRK oraz dyskurs i opinie interesariuszy uczestniczących w ramach spotkań quasi-rady interesariuszy, jak i własne przemyślenia.

---

<sup>9</sup> W ramach prac nad modernizacją krajowego systemu kwalifikacji Instytut Badań Edukacyjnych realizuje następujące projekty systemowe: *Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (do 30 czerwca 2015 r.)*, *Budowa krajowego systemu kwalifikacji – pilotażowe wdrożenie krajowego systemu kwalifikacji oraz kampania informacyjna dotycząca jego funkcjonowania oraz Budowa krajowego systemu kwalifikacji – wdrożenie zintegrowanego rejestru kwalifikacji w zakresie organizacyjno-instytucjonalnym (obydwa do 30 listopada 2015 r.)*.

<sup>10</sup> Jacek Sroka, ur. w 1967 we Wrocławiu, politolog, profesor zwyczajny; w swych opracowaniach skupia się na systemowych, instytucjonalnych i funkcjonalnych zagadnieniach polityki publicznej, stosunków przemysłowych, dialogu społecznego, dialogu obywatelskiego, deliberacji, rządzenia wielopasmowego (*governance*). W analizach empirycznych skupiony na poziomie regionalnym, badał m.in. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego od początku ich działalności.

### 3. Współpraca z interesariuszami w projektach KRK

Przygotowanie i skuteczne wdrożenie nowych rozwiązań systemowych wymaga włączenia do współpracy szerokiego grona interesariuszy. Dialog społeczny na ten temat nie może być rozumiany tylko jako wymiana informacji, ale przede wszystkim jako wspólne wypracowywanie dobrych i akceptowalnych społecznie rozwiązań. W projektach KRK w praktyce realizowane jest założenie, że zintegrowany system kwalifikacji powinien powstać jako rezultat współpracy ekspertów z szerokim gronem przedstawicieli różnych środowisk. Już w lutym 2011 r. Instytut Badań Edukacyjnych w ramach realizacji projektu systemowego *Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie* zaprosił do debaty publicznej przedstawicieli różnych grup interesariuszy przyszłego systemu kwalifikacji, w tym: ministerstw, urzędów pracy, organizacji pracodawców oraz związków zawodowych, instytucji publicznych realizujących zadania edukacyjne, firm szkoleniowych, różnych instytucji związanych z systemem edukacji, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, instytucji naukowo-badawczych oraz doradczych (łącznie 101 instytucji). W pierwszym etapie debaty, który trwał do czerwca 2011 r., w trzech grupach tematycznych dyskutowano o:

1. projekcie Polskiej Ramy Kwalifikacji,
2. barierach związanych z uczeniem się przez całe życie oraz roli nowych rozwiązań systemowych w ich obniżaniu,
3. stosowanych w Polsce metodach potwierdzania efektów uczenia się i pożądanym rozwiązaniach pozwalającym na zbudowanie kompleksowego systemu walidacji kompetencji (niezależnie od miejsca, sposobu i czasu ich nabycia) oraz zapewnianiu jakości kwalifikacji (Instytut Badań Edukacyjnych, 2013).

Spotkania grup tematycznych w ramach drugiego etapu debaty – od listopada 2011 r. do końca 2012 r. – poświęcone były:

1. postępom w tworzeniu tabeli charakterystyk poziomów PRK, charakterystykom typowym dla kształcenia zawodowego, sektorowym ramom kwalifikacji,
2. propozycji zasad przypisywania poziomów PRK do kwalifikacji,
3. założeniom krajowego systemu kwalifikacji (w tym walidowania i certyfikowania), rejestru kwalifikacji oraz możliwościom trwałego

zaangażowania interesariuszy w budowę i funkcjonowanie zintegrowanego systemu kwalifikacji<sup>11</sup>.

Wspólna praca w formule debaty społecznej pozwoliła na dokonanie przeglądu dotychczasowej praktyki w zakresie nadawania kwalifikacji w Polsce, zidentyfikowanie i wypromowanie dobrych praktyk, włączenie się w proces tworzenia nowych rozwiązań szerokiego grona specjalistów, którzy wnieśli doświadczenia reprezentowanych przez siebie środowisk. Ważnym rezultatem debaty było także wypracowanie wspólnego języka komunikowania się w kwestiach dotyczących nowego systemu kwalifikacji, nawiązanie kontaktów z przedstawicielami interesariuszy i zaproszenie ich do współtworzenia poszczególnych rezultatów projektu realizowanego przez IBE. Uczestnicy debaty wokół PRK brali udział m.in. w pracach nad propozycją zasad przypisywania poziomów PRK do kwalifikacji (14 zespołów branżowych wstępnie odniosło do poziomu Polskiej Ramy Kwalifikacji 413 kwalifikacji), zasadami zapewniania jakości kwalifikacji, w tym metodologią walidacji efektów uczenia się, wzorcowym opisem kwalifikacji.

Przebieg i wyniki dotychczasowej współpracy wyraźnie wskazywały, że wsparcie ze strony tych grup interesariuszy, którzy będą bezpośrednimi użytkownikami i beneficjentami nowego systemu kwalifikacji, jest niezbędne w przygotowywaniu i wdrożeniu nowych rozwiązań systemowych. Dlatego interesariusze zostali włączeni do praktycznego testowania planowanych rozwiązań w ramach projektu *Budowa krajowego systemu kwalifikacji – pilotażowe wdrożenie krajowego systemu kwalifikacji oraz kampania informacyjna dotycząca jego funkcjonowania*.

Formą kontynuacji szerokiej debaty publicznej są systematyczne spotkania konsultacyjne Grupy roboczej ds. Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji (w skrócie Grupa ZRK), która została utworzona w lipcu 2013 r., po przyjęciu przez Komitet do spraw Europejskich raportu referencyjnego *Odniesienie Polskiej Ramy Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie do Europejskiej Ramy Kwalifikacji*. Celem jej powołania było rozwinięcie założeń ZRK (jako drugiego, obok PRK, nowego instrumentu systemowego) zawartych w raporcie referencyjnym i konsultowania propozycji niezbędnych nowych elementów systemu kwalifikacji. Grupa stanowi „quasi-radę interesariuszy”. W pracach uczestniczy ok. 30 ekspertów, którzy wnieśli najlepsze doświadczenia

---

<sup>11</sup> Tzw. drugi etap debaty społecznej, podsumowany na konferencji w Warszawie 24 września 2013 r., o czym więcej w opracowaniu *Raport z debaty społecznej* (2013).

reprezentowanych przez siebie zainteresowanych środowisk.

Przedmiotem konsultacji były m.in.:

- procesy i procedury związane z funkcjonowaniem ZRK,
- kwestie związane z zapewnianiem jakości kwalifikacji,
- standard opisu kwalifikacji,
- zagadnienia dotyczące „własności kwalifikacji” i mogących się z tym wiązać skutków prawnych; zaprezentowana została opinia prawna nt. praw majątkowych i niemajątkowych podmiotu, który opracuje projekt kwalifikacji,
- formułowanie wymagań kompetencyjnych wobec ekspertów zaangażowanych w proces ustanawiania kwalifikacji,
- zakres walidacji kompetencji uzyskiwanych poza systemem oświaty (regulacje, instytucje, finansowanie).

Ze szczególną uwagą i zainteresowaniem obserwowany jest przez członków grupy proces legislacyjny dotyczący podstaw prawnych ZSK.

Ważnym obszarem dyskusji są wypracowywane w projekcie *Budowa krajowego systemu kwalifikacji – wdrożenie Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji w zakresie organizacyjno-instytucjonalnym* propozycje:

- zasad współpracy interesariuszy w ZSK, mających na celu skuteczne i faktyczne włączenie możliwie szerokiej reprezentacji interesariuszy do prowadzonego w ZSK dialogu,
- formuły organizacyjnej pracy Rady Interesariuszy jako organu opiniodawczego dla ministra koordynatora ZSK (zgodnie z założeniami projektu ustawy o ZSK),
- kryteriów reprezentatywności,
- rozwiązań aktywizujących tych interesariuszy w systemie, którzy nie będą bezpośrednio zaangażowani w prace Rady Interesariuszy.

Od grudnia 2014 r. do marca 2015 r. odbywały się konsultacje z udziałem prof. dra hab. Jacka Sroki nt. modelu współpracy z interesariuszami i formuły dialogu w ZSK. W kontekście uwarunkowań prowadzenia dialogu społecznego w Polsce oraz wniosków z analizy doświadczeń zagranicznych, zastanawiano się nad wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń ze współpracy z partnerami reprezentatywnymi oraz sięgnięciem po nowe rozwiązania aktywizujące mniejszych partnerów, możliwościami pełnienia przez administrację publiczną roli aktywnego



moderatora monitorującego środowisko interesariuszy, szkolącego i dokonującego okresowych ewaluacji z udziałem partnerów.

Kluczowe dla rozwoju ZSK jest zachowanie wiarygodności polskich kwalifikacji. To, czy polskie kwalifikacje będą uznawane zgodnie z przypisanymi poziomami PRK, a za ich pośrednictwem także Europejskiej Ramy Kwalifikacji, w dużym stopniu będzie wynikiem zaufania do zmodernizowanego systemu kwalifikacji. Dlatego tak istotne jest uzyskanie w miarę szerokiego konsensu co do zakresu i formy partycypacji interesariuszy w powszechnym systemie uczenia się przez całe życie.

## 4. Umieszczenie Rady Interesariuszy w ZSK zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami projektu ustawy o zintegrowanym systemie kwalifikacji

Projekt Polskiej Ramy Kwalifikacji oraz kształt zmodernizowanego systemu kwalifikacji będą przedmiotem zmian prawnych podejmowanych z inicjatywy rządu. Każde z proponowanych rozwiązań podlegać będzie dalszym konsultacjom społecznym na etapie procesu legislacyjnego, prowadzonym zgodnie z obowiązującymi w Polsce zasadami.

Zgodnie z przyjętymi 31 marca 2015 r. przez Radę Ministrów Założeniami do projektu ustawy o zintegrowanym systemie kwalifikacji<sup>12</sup> za koordynację ZSK odpowiedzialny będzie minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Przy ministrze koordynatorze działań będzie Rada Interesariuszy ZSK. Rada Interesariuszy jest ciałem opiniodawczo-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,
4. upowszechnianie wiedzy o ZSK w swoich środowiskach.

### **W skład Rady Interesariuszy wchodzić będą przedstawiciele:**

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

Rada Interesariuszy wybierać będzie spośród swoich członków przewodniczącego oraz 2–5 wiceprzewodniczących na czas trwania kadencji w wyborach tajnych. Wybór i odwołanie przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego następuje po uzyskaniu przez kandydata zwykłej większości głosów, przy obecności przynajmniej połowy

<sup>12</sup> Pobrane z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/234137/234178/234179/dokument152621.pdf>

członków Rady. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi tryb powoływania i odwoływania członków oraz regulamin organizacyjny Rady, biorąc pod uwagę jej zadania oraz skład osobowy.

## 5. Propozycje zasad współpracy z interesariuszami w ZSK (Rada Interesariuszy)

Jednym z warunków skutecznego zmodernizowania systemu kwalifikacji jest włączenie do współpracy na zasadzie partnerstwa rządu, poszczególnych ministrów oraz organizacji reprezentujących pracodawców i pracobiorców, w tym związków zawodowych, reprezentacji środowisk przedsiębiorców oraz organizacji obywatelskich. Opracowane propozycje pozwalają na zapewnienie udziału grup interesariuszy w kształtowaniu rozwiązań oraz podejmowaniu decyzji o charakterze politycznym. Kwestią zasadniczą jest nie tylko rekomendowana formuła trójstronności dialogu, ale również zaproponowanie rozwiązań pozwalających na włączenie i rozwijanie współpracy w obszarze ZSK zarówno reprezentatywnych partnerów społecznych, jak również samodzielnych podmiotów o mniejszej skali oddziaływania.

### 5.1. Umiejscowienie i forma zorganizowania Rady w ZSK

Historia kształtowania się rozwiązań zachodnioeuropejskich dotyczących ogólnych zasad prowadzenia dialogu wskazuje, że proces ten powinien być konsekwentny, długotrwały, i elastyczny. Wymaga to, co warto podkreślić, prawdziwego, partnerskiego, uczciwego sojuszu, przynajmniej na poziomie elit, zarówno organizacji interesariuszy, jak i decydentów. Przy czym prof. Jacek Sroka wskazuje tutaj kilka istotnych kwestii (Sroka, 2015b, s. 39):

1. Należy liczyć się z obawą interesariuszy; włączanie interesariuszy do wspólnych działań publicznych może być postrzegane jako decyzja ryzykowna. Ryzykowna, ponieważ, gdy jest podejmowana świadomie, w swej istocie wiąże się ściśle z potrzebą dokonania zmian/korekt w strategii tych organizacji, w wiązce jej żywotnych celów, a co za tym idzie, w jej codziennych działaniach operacyjnych. Decyzja o włączeniu się do wspólnych działań publicznych dyktowana jest więc (powinna być) zwykle kalkulacją, z której wynika wniosek, że wspomniane cele organizacyjne będą lepiej zabezpieczone, jeśli organizacja włączy się w dane działanie.

*(Komentarz: warto zauważyć, że włączanie interesariuszy jest tym łatwiejsze, im bardziej sparametryzowane i połączone z podejściem transakcyjnym).*

2. Niezbędne jest właściwe określenie warunków brzegowych dla włączania interesariuszy do współpracy. Warunek ramowy jest jednak stosunkowo jasny: ważne jest, aby ich cele organizacyjne pokrywały się z imperatywami realizowanymi przez państwo – sprzyja temu jasno określony i mało labilny kształt agendy centrum decyzyjnego<sup>13</sup>. Innymi słowy, chodzi o koordynację centrum, tak aby w swojej agendzie politycznej było ono przewidywalne, np. żeby nie miały miejsca jakieś „wypadki przy pracy” w Sejmie. Zakładamy przecież, że w systemie otwartym, jaki mamy w Polsce, rząd jest głównym kreatorem procesu legislacyjnego. Istotna jest tutaj kwestia właściwej koordynacji centrum administracyjnego, czyli zasadniczo centrum władzy i podejmowanych przez nią decyzji. Zatem szkodliwa jest zmienność agendy politycznej, zarówno w wymiarze międzysektorowym (problem braku koordynacji centrum), jak i w ramach polityk sektorowych (problem braku mechanizmów rządzenia wielopasmowego<sup>14</sup>. Spełnienie pierwszego warunku włączania interesariuszy 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 prof. Jacek Sroka rekomenduje zastosowanie kombinacji czynników instytucjonalnych poprzez wprowadzenie (ograniczonej) transakcyjności, pewnego systemu zachęt, celem pozyskiwania interesariuszy o mniejszym zakresie działania, mniej dotychczas zaangażowanych<sup>15</sup>; stosując odpowiednie narzędzia transakcyjne.

Oдноśnie do samego stylu prowadzenia dialogu, jakości deliberacji, warto mieć na uwadze mentalne pozostałości zjawisk charakterystycznych dla tzw. *ethic society* (etyczne społeczeństwo) będącego w Polsce formą wyrazu oporu wobec opresyjności dawnego systemu – zjawie-

<sup>13</sup> Chodzi tu o stałość agendy programowej rządu, a nie jej prawicowy, lewicowy czy centrowy polityczny odcień. Polityka partyjna nie powinna odgrywać pierwszoplanowej roli, gdyż to jest pewien wyraz rywalizacji, walki o władzę. Natomiast my się poruszamy w obszarze uzgadniania interesów, który powinien być dobrze z tą polityką partyjną wyważony; polityka ta nie może wchodzić w obszar uzgadniania interesów.

<sup>14</sup> Chodzi tu o wielopasmowość zarządzania politycznego (*multilevel governance*), dobieranie, czy splatanie w takim warkoczu działań różnych elementów, które są charakterystyczne dla organizacji pozarządowych, dla partnerów społecznych, dla poszczególnych sektorów, poszczególnych działów administracji, dla przedsiębiorców, stosując różne narzędzia. Koncepcja zarządzania wielopasmowego preferuje więc sieciowy model funkcjonowania ośrodków decyzyjnych we współczesnym społeczeństwie. Zgodnie z tą koncepcją tworzące się sieci są niezależne od siebie, zachowując jednocześnie współzależność wobec generalnych zasad określanych przez system prawa i politykę.

<sup>15</sup> Prof. Jacek Sroka (2015a, s. 39) podkreśla, że kontraktowanie podmiotów mniejszych do tego rodzaju działań nie było stosowane na większą skalę w Polsce. Istnieje jednak szereg przykładów w Polsce współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska; o czym więcej w np. Arczewska (2011).

ska te blokują dziś rozwój *political society* (polityczne społeczeństwo). Różnica w istocie jest taka, że *ethic 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, 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 (Sroka, 2015b, s. 39). Do tego dodać należałoby takie kwestie, jak słabość społeczeństwa obywatelskiego, konfliktowy elityzm: między innymi osłabienie więzi zawodowych, wzrost znaczenia czynników związanych z miejscem pracy: jego charakterystyką organizacyjno-operacyjną, stabilnością i możliwością odtwarzania (odnawialność popytu, odnawialność zasobów), wpływem zatrudnienia w określonym miejscu pracy i na konkretnych warunkach na styl i jakość życia oraz możliwości zaspokajania potrzeb.

Wypracowane dotąd w ramach projektu ZRK 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 ustrojowym. O tym, czy odzwierciedla się to w praktyce, można by już jednak długo dyskutować<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> O czym pisali m.in.: Czapiński J. (2009). Postawy wobec dobra wspólnego. W: J. Czapiński i T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa. Pobrane z [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) w dniu 10 marca 2015 r.; Czapiński J. (2011). Podsumowanie. W: J. Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa; Błaszczak M. i Sroka J. (red.), (2006). *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych; Gliński P. (2006). *Styl działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* Warszawa; Sroka J. (2004). *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski; Sroka J. (2007). Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym. W: R. Towalski (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych; 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; Sroka J., Cichosz M., Herbut R. i Wójta M. (2001). *Oblicza wyborcy. Społeczne uwarunkowania zachowań politycznych Dolnoślążaków*. Wrocław: Profit; Sroka J. i Zajac W. (2009). *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z wojewódzkich komisji dialogu społecznego*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej; Gardawski J. (2009). *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Katedra Socjologii Ekonomicznej; Fałkowski M., Grosse T.G. i Napiontek O. (2006). *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych; Sroka J. *Wnioski z konsultacji Business Centre Club z przedstawicielami wojewódzkich komisji dialogu społecznego*. Pobrane 12 sierpnia 2015 r. z: <https://www.eurofound.europa.eu/ef/sites/default/.../pl0505102fpl>.

Pomijając, gorącą niekiedy, argumentację, zarówno „za” istniejącym dialogowym stanem rzeczy, jak i „przeciw” niemu, warto się zastanowić nad operacyjnymi wytycznymi generalnymi w dialogu – w tym przypadku dialogu prowadzonego w ramach ZSK. Przygotowanie dobrej propozycji w tym zakresie wymaga rozpoznania z jednej strony doświadczeń zagranicznych, a z drugiej dotychczasowych doświadczeń krajowych, które można byłoby przenieść na grunt dyskursu o ZSK. W tym celu przeanalizowane zostały doświadczenia polskie oraz zagraniczne (p. Sroka, 2015a, s. 41, Królik i Michałowicz, 2014, Michałowicz, 2014).

Próbując w oparciu o bogate w tym zakresie piśmiennictwo podsumować dotychczasową praktykę organizowania i prowadzenia szeroko rozumianego dialogu społecznego w Polsce, należy wskazać następujący stan rzeczy:

1. Polski model prowadzenia dialogu cechuje się dużym zróżnicowaniem:
  - brakuje jednolitej koncepcji jego zorganizowania i prowadzenia;
  - rozwiązania o strukturze terytorialnej przeplatają się z rozwiązaniami branżowymi, sektorowymi, struktury są niejednorodne, o różnym stopniu zaawansowania i przygotowania do prowadzenia dialogu;
  - brak wystarczającej tradycji dialogu autonomicznego, brak narzędzi legalizacji wyników prac partnerów, np. inicjatywy legislacyjnej w zakresie objętym dialogiem.
2. Brak dobrych narzędzi do prowadzenia dialogu i związane z tym problemy:
  - brak silnych relacji pomiędzy prowadzonym dialogiem społecznym na szczeblu Komisji Trójstronnej/wojewódzkich komisji dialogu społecznego a dialogiem branżowym (branżowe zespoły powoływane przy właściwych ministrach);

---

doc; Goliszewski M., *Raport – wnioski z konsultacji Marka Goliszewskiego przewodniczącego zespołu ds. rozwoju dialogu społecznego Trójstronnej Komisji z poszczególnymi Wojewódzkimi Komisjami Dialogu Społecznego w roku 2004 r.*; Celiński A. i in. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, znak sprawy: 43/DPP/PN/2009, Warszawa. Pobrane 12 sierpnia 2015 r. z: [http://www.pozytek.gov.pl/files/DOKUMENTY%20ROZNE/BEKS\\_raport.pdf](http://www.pozytek.gov.pl/files/DOKUMENTY%20ROZNE/BEKS_raport.pdf); *Wnioski z analizy ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych na poziomie centralnym i regionalnym, powiatowym i gminnym RAPORT*. Warszawa, 2011 r. Pobrane 12 sierpnia 2015 r. z: [http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/09\\_ciala\\_konsultacyjne\\_raport.pdf](http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/09_ciala_konsultacyjne_raport.pdf); *Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy o radzie dialogu społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z dnia 12 maja 2015 r.* Pobrany w dniu 31 sierpnia 2015 r. z: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/12/12271200/12283058/12283061/dokument163822.pdf>

- brak współpracy pomiędzy instytucjami dialogu społecznego a rozczłonkowaniem i słabością instytucji dialogu obywatelskiego, np. relacje, czy w zasadzie ich brak, pomiędzy Trójstronną Komisją do Spraw Społeczno-Gospodarczych, a Radą Pożytku Społecznego;
  - brak właściwych relacji pomiędzy działającymi organizacjami – konflikt interesów pomiędzy nimi;
  - brak ukształtowanego w państwach o ugruntowanej demokracji czytelnego podziału reprezentacji środowisk biznesowych w Polsce na organizacje typu organizacje (związki) pracodawców, a organizacje przedsiębiorców i związana z tym nieczytelność zadań i celów tych organizacji;
  - brak odpowiednich kryteriów reprezentatywności istotnych graczy na mapie dialogu społecznego na szczeblu regionalnym/wojewódzkim;
  - brak narzędzi systemowych do skutecznej aktywizacji istotnych interesariuszy na poziomie regionalnym, branżowym, zadaniowym (np.: niesprawdzająca się koncepcja regionalnych rad pożytku publicznego – w rozumieniu „etatyzacji” tych ciał, brak skutecznych form włączenia w dialog zorganizowanych oddolnie aktywności organizacji obywatelskich);
  - co do zasady nieprzygotowanie interesariuszy do wykonywania swoich zadań, brak odpowiedniego zaplecza interesariuszy (finanse, infrastruktura, narzędzia, sprzęt, lokale, baza ekspercka).
3. Dialog opiera się głównie na „osobowościach”, a nie instytucjach. Występuje brak silnych struktur regionalnych i lokalnych i związana z tym słaba legitymacja dialogu prowadzonego na szczeblu centralnym.
  4. Różne podejście do określonych spraw, utrwalone w poszczególnych środowiskach (np. w kwestii celu kształcenia/uczenia odmiennie określa się to w środowisku akademickim aniżeli w środowisku pracodawców).
  5. Potwierdzony licznymi badaniami niski kapitał społeczny w Polsce mający wpływ na jakość współpracy i efektywność prowadzonego dialogu.
  6. Brak w Polsce tradycji rozwiązywania problemów społecznych w drodze zawieranych paktów społecznych jak np. w Irlandii czy Hiszpanii.

Pracując nad propozycją zasad włączania interesariuszy do współpracy w obszarze ZSK, analizowaliśmy również doświadczenia zagraniczne. Przede wszystkim poszukiwaliśmy takich modeli funkcjonujących za



granicą, które w jakimś stopniu korespondują ze specyfiką i warunkami kształtującymi polską scenę dialogu. Wyszliśmy z założenia, że nawet najlepsze rozwiązania funkcjonujące w określonym środowisku nie mogą zostać skutecznie zastosowane, o ile nie przystają do polskich warunków. W ramach szerokiego przeglądu przykładów wybrane zostały i szczegółowo przeanalizowane doświadczenia trzech krajów:

- Francji; z uwagi między innymi na relatywnie najbliższe polskiemu doświadczenia w funkcjonowaniu administracji publicznej, doświadczenia w dialogu społecznym na poziomie regionalnym, podobne determinanty w odniesieniu do Polski w prowadzonym dialogu trójstronnym (niski poziom reprezentatywności związków zawodowych, rozdrobnienie i polaryzacja ruchu pracowniczego, etatyzm państwa);
- Austrii; z uwagi między innymi na przyjęte tam rozwiązanie trójstronnego partnerstwa społecznego (Sozialpartnerschaft), którego cechą jest transfer kompetencji wykonawczych państwa na rzecz organizacji grup interesu i w którym instytucje trójstronne posiadają przywilej zarządzania istotnym obszarem gospodarki;
- Szwecji; z uwagi między innymi na dominujący tam model polityki dialogu w układzie dwustronnym, (co jest równie ciekawe z uwagi na potencjalną ewolucję polskiego dialogu w kierunku dialogu autonomicznego) charakteryzujący się wysokim poziomem kooperacji dwustronnej partnerów społecznych i obywatelskich oraz rolą państwa jako obserwatora i koordynatora interakcji kapitału i pracy.

Szczegółowa analiza doświadczeń zagranicznych w tych krajach zaprezentowana została w przywoływanym już wielokrotnie opracowaniu eksperckim prof. Jacka Sroki „Zasady współpracy z interesariuszami w ZSK (Rada Interesariuszy)”. Na ich podstawie, a także biorąc pod uwagę nasze rodzime rozwiązania w zakresie prowadzenia dialogu, sformułowane zostały pewne generalne propozycje zasad, na kanwie których możliwe byłoby zorganizowanie dialogu skupionego wokół tematyki kwalifikacji.

Należy założyć trójstronny model organizacji Rady Interesariuszy, która stanowiłaby pewnego rodzaju centrum dialogu skupionego wokół kwalifikacji w modernizowanym systemie kwalifikacji.

## 5.2. Trójstronna formuła współpracy

Byłoby to nawiązanie do rozwiązań francuskich z uwagi na podobieństwa instytucjonalno-strukturalne z jednej strony<sup>17</sup>, jak i dotychczasową formułę prowadzenia dialogu w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych<sup>18</sup> oraz próby zorganizowania dialogu obywatelskiego prowadzonego w różnych formach, np. rad pożytku publicznego.

Autorzy dostrzegają dotychczasowe próby wyjścia z formuły trójstronnej dialogu na rzecz formuły autonomicznej, np. powołanie przez interesariuszy Okrągłego Stołu Dialogu Społecznego<sup>19</sup>. Innym przykładem jest zorganizowane na terenie Poczty Polskiej Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej (obecnie Spółka Akcyjna) z inicjatywy Konfederacji Pracodawców Polskich spotkanie partnerów społecznych reprezentowanych w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w marcu 2005 r. Na spotkaniu tym dyskutowano i wypracowano w wielu kwestiach wspólne stanowisko w najważniejszych, z punktu widzenia uczestników, społeczno-gospodarczych sprawach. Ten przykład aktywności partnerów społecznych dowodzi, że w dalszej perspektywie czasowej możliwa jest ewolucja obecnej trójstronnej formuły dialogu w kierunku dialogu autonomicznego, niemniej wiązałoby się to z koniecznością zmiany nastawienia państwa i rezygnacji z postrzegania jego samego

<sup>17</sup> 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 niekoniecznie 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. Patrz więcej: prof. Jacek Sroka w „Zasady ...”

<sup>18</sup> Obecnie zastąpionej przez Radę Dialogu Społecznego.

<sup>19</sup> Było to forum, na którym dyskutowane były obowiązki Polski związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, wypracowywane wspólne stanowiska oraz podejmowane działania zmierzające do skutecznego wdrażania dyrektyw Komisji Europejskiej w obszarze rynku pracy i polityki społecznej. Podpisane zostało 27 czerwca 2002 r. Jego sygnatariuszami byli przedstawiciele „Solidarności”, OPZZ, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych (obecnie Konfederacji Lewiatan), Konfederacji Pracodawców Polskich (obecnie Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej) oraz Związku Rzemiosła Polskiego. Funkcję obserwatora pełnił rząd. W ramach OSDSIE udało się m.in. wypracować porozumienie dotyczące implementacji Europejskiego ramowego porozumienia w sprawie telepracy z dnia 16 lipca 2002 roku w Polsce. Porozumienie to reguluje takie zagadnienia, jak warunki zatrudnienia i pracy telepracownika, bezpieczeństwo i zdrowie, szkolenia i prawa zbiorowe osób pracujących na odległość. Kształt tego porozumienia został ostatecznie wprowadzony do polskiego kodeksu pracy jako rozdział 67 in.

jako jedyne regulatora wszystkich ważnych relacji społeczno-gospodarczych w państwie (odejście od omnipotencji państwa). Wymagałoby to także zupełnie innego podejścia do nowej roli i odpowiedniego przygotowania po stronie szerokokorozumianych partnerów społecznych (dotyczy też przedstawicieli dialogu obywatelskiego). Ta ostatnia kwestia wymaga przeprowadzenia osobnych badań i analiz dotyczących stanu przygotowania partnerów do wykonywania tej roli i dostępnych narzędzi ułatwiających angażowanie się partnerów w uczestniczenie w dialogu autonomicznym. Ich wynik bezpośrednio powinien mieć swoje przełożenie na zakres zaangażowania i przyjmowania odpowiedzialności po stronie interesariuszy za powierzane im zadania publiczne. Dialog społeczny powinien być bowiem, i należy do tego dążyć, wynikiem prze-myślanej wizji i strategii wykorzystania go dla efektywnego prowadzenia polityki, poprawy jakości zarządzania oraz wzmocnienia mechanizmów demokratycznych w państwie prawnym. Jednym z tych mechanizmów jest włączanie interesariuszy w procesy decyzyjne w państwie; nie powinien on być wyłącznie wynikiem bieżących potrzeb, a zwłaszcza presji sytuacji konfliktowych. Przyjmując powyższe założenia, należy podkreślić, że za trójstronną formułą współpracy w ramach Rady Interesariuszy opowiedzieli się także członkowie Grupy roboczej ds. ZRK w trakcie dyskusji prowadzonej na ten temat na spotkaniach Grupy w dniach 12 grudnia 2014 r. i 13 marca 2015 r. Za przyjęciem modelu trójstronnego przemawiają również doświadczenia Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie, z którym IBE realizuje wspólnie projekt pilotażowy KRK<sup>20</sup>. Proponując zasadę trójstronnej formuły prowadzenia dialogu społecznego<sup>21</sup>, przy braku wątpliwości w zakresie identyfikacji składu strony „rządowej” (odpowiednio umocowanej, dającej możliwość skutecznego realizowania uzgodnionych z interesariuszami decyzji), należy rozstrzygnąć kwestię sposobu ustalania reprezentatywności, definiując pozostałe strony dialogu. Przeplatają się tu dwa główne wątki: 1. parytet reprezentacji (tzn. równowaga reprezentacji dla podmiotów większych, bardziej reprezentatywnych) oraz 2. kontraktowość (dla „mniejszych” interesariuszy poszukujących systemowego „zysku”).

<sup>20</sup> Patrz: *Małopolskie Partnerstwo na rzecz Kształcenia Ustawicznego*, w skład którego wchodzi m.in. pracodawcy, przedstawiciele rynku szkoleń, partnerzy społeczni. Jest to przykład zastosowania modelu dobrej współpracy, w którym jednostka samorządu terytorialnego będąca władzą wykonawczą współpracuje z szerszą grupą organizacji pozarządowych (środowisk edukacji, pracodawców, pracobiorców). Współpraca ta ma miejsce już na etapie diagnozowania problemów i przygotowywania propozycji ich rozwiązań. Taki model współpracy zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia konsensu i legitymizacji podejmowanych decyzji, ponieważ organizacje pozarządowe nie są zaskoczone pojawieniem się projektów nowych dokumentów i rozwiązań.

<sup>21</sup> Formuły trójstronnej rozumianej w ten sposób, że dialog prowadzony byłby kolegialnie, z udziałem reprezentantów wielu środowisk i odpowiednio umocowanej reprezentacji strony rządowej.

Przyjmując między innymi rekomendacje prof. Jacka Sroki, proponuje się następujący klucz podziału interesariuszy:

- 1. interesariusze parytetowi:** przedstawiciele reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych<sup>22</sup>, samorządu terytorialnego<sup>23</sup>, środowiska nauki<sup>24</sup>, edukacji pozaformalnej i rynku szkoleń, reprezentanci samorządów zawodowych i organizacji gospodarczych, środowisk związanych z innowacyjnością w gospodarce<sup>25</sup> oraz przedstawiciele strony rządowej;
- 2. interesariusze z klucza „historycznego”:** „ambasadorzy” KSK wchodzący do Rady, w początkowym okresie jej działania, według kryterium dotychczasowego zaangażowania w prace nad KRK (po jednej osobie wskazanej przez organizację) – jest to pewnego rodzaju wyraz „kontraktu otwartego” dla uczestnictwa w Radzie dla interesariuszy aktywnie i produktywnie pracujących na etapie przygotowawczym dla proponowanych rozwiązań, a tym samym dobrze zorientowanych już w tematyce ram kwalifikacji<sup>26</sup>;
- 3. interesariusze „kontraktowi”** – pośrednio włączani w prace Rady Interesariuszy poprzez komitety zadaniowe i ich reprezentację w Radzie Interesariuszy, w związku z bieżącymi pracami Rady, dotyczącymi np. działania sektorowego/sekcyjnego, zadaniowego, czy też strictly zawodowego<sup>27</sup>; obowiązywałaby zasada rotacyjności, uzależ-

<sup>22</sup> W rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Obecnie Rady Dialogu Społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.).

<sup>23</sup> Np. stowarzyszenia Związek Powiatów Polskich.

<sup>24</sup> Np. Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Podstawą funkcjonowania Rady są artykuły 45, 46, 46a, 46b, 46c i 47 ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572, z późn. zm.).

<sup>25</sup> W opinii autorów należałoby zwrócić uwagę także na istotne z punktu widzenia poszukiwania rozwiązań dotyczących włączenia interesariuszy do partycypacji w modernizowaniu polskiego systemu kwalifikacji przepisy odnoszące się do tworzenia różnego rodzaju przedsięwzięć gospodarczych i proinwestycyjnych, takich jak: inkubatory przedsiębiorczości, inkubatory technologiczne, akademickie inkubatory przedsiębiorczości, parki przemysłowe, parki technologiczne, klastry. Są to nowe formy prawne działania nakierowane na rzecz wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i gospodarki. Wydaje się, że dążenie do podniesienia poziomu kapitału ludzkiego w Polsce (poprzez wzrost liczby osób uczących się i zwiększenie efektywności inwestycji w kapitał ludzki) oraz zwiększenia dopasowania popytu i podaży na rynku pracy, szczególnie w odniesieniu do kwalifikacji spoza systemów oświaty oraz szkolnictwa wyższego, powinno być powiązane z otwieraniem się państwa na dialog także ze środowiskami działającymi na wzrost innowacyjności gospodarki poprzez włączenie tych środowisk w sposób zinstytucjonalizowany w przyszłej Radzie Interesariuszy. Przygotowany w ramach projektu ZRK w IBE *Raport z przeglądu ustawodawstwa dotyczącego dialogu organów władzy publicznej z obywatelami i ich organizacjami. Wybrane przykłady* (s. 160–172) wskazuje na szereg przykładów włączania takich środowisk do współpracy.

<sup>26</sup> Gwoli ścisłości, podobny mechanizm doboru partnerów przyjęto w pracach nad ustawą o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Do pierwszego składu Komisji powołano m.in. partnerów uczestniczących, którzy podpisali „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania” w 1993 r.

<sup>27</sup> Np.: spraw dotyczących kwalifikacji właściwych dla zawodów zaufania publicznego. W tym przykładzie w prace w Komitetach zadaniowych oraz w Radzie Interesariuszy włączani byłiby także, obok stałych członków Rady, np. przed-

niona trybem prac Rady, jej agendą, konkretnymi uwarunkowaniami merytorycznymi i funkcjonalnymi. Jest to „kontrakt zamknięty”, dla interesariuszy zainteresowanych w sposób bardziej wycinkowy, węższy problematyką ich bezpośrednio dotyczącą, nad którą pracować będzie docelowo Rada (o czym mowa będzie jeszcze w dalszej części niniejszego opracowania).

Członków Rady Interesariuszy mógłby powoływać na wniosek organizacji reprezentowanej na stałe w Radzie minister odpowiedzialny za koordynację systemu kwalifikacji<sup>28</sup> lub Prezes Rady Ministrów (co byłoby rozwiązaniem podnoszącym rangę Rady i status jej członków, jak miało to miejsce np. przy powoływaniu członków Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych). Rekomenduje się kadencyjny charakter członkostwa w Radzie, np. 4-letnia kadencja, która mogłaby być piastowana wielokrotnie.

### 5.3. Opiniodawczo-zarządczy charakter współpracy

Z przygotowanego w IBE opracowania pt. „Raport z przeglądu ustawodawstwa dotyczącego dialogu organów władzy publicznej z obywatelami i ich organizacjami. Wybrane przykłady” wynika, że z reguły współpraca organów państwa z obywatelami i ich organizacjami ma charakter opiniodawczy/doradczy. Są przykłady, które wykraczają poza tę formułę, np. postanowienia *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* w zakresie, w jakim przyznają Radzie Rynku Pracy uprawnienia stanowiące do ustalania priorytetów wydatkowania środków z rezerwy Krajowego Funduszy Szkoleniowego<sup>29</sup>. Ewentualna propozycja wyposażenia Rady

---

stawiciele Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego Mazowsza: adwokatów, aptekarzy, architektów, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, diagnostów laboratoryjnych, inżynierów budownictwa, komorników, kuratorów sądowych, lekarzy i lekarzy dentystów, lekarzy weterynarii, notariuszy, pielęgniarek i położnych, psychologów, radców prawnych, rzeczników patentowych, urbanistów zajęli wspólne stanowisko dotyczące „deregulacji”. Mazowieckie FORUM jest strukturą dobrowolnie zrzeszonych samorządów powstałych na mocy art.17 Konstytucji RP. Kierownictwo Mazowieckiego FORUM przyjęło zasadę tzw. „Prezydencji” na okres 1 roku przez poszczególne samorządy.

<sup>28</sup> Należy zwrócić uwagę na zróżnicowany sposób redakcji przepisów określających powoływanie przedstawicieli interesariuszy do różnych gremiów. Czasami ustawodawca używa sformułowania „w skład Rady Rynku Pracy wchodzi osoba powoływana przez ministra właściwego do spraw pracy spośród przedstawicieli wszystkich organizacji związkowych i organizacji pracodawców...”, czasami kompetencja ta redagowana jest w inny sposób, np. „w skład Rady Centrum wchodzi... dziesięciu członków powołanych spośród kandydatów wskazanych przez środowiska naukowe...”. Nie jest to tylko kwestia użytej stylistyki i dowolności redakcji zapisu kompetencyjnego. Z punktu widzenia treści oba przykłady znacznie różni stopień autonomii ministra przy podejmowaniu decyzji co do personalnego składu danego gremium. W pierwszym przykładzie minister związany jest wskazaniem osoby zgłoszonej przez daną organizację, zaś w drugim przypadku nie.

<sup>29</sup> Dla porównania: postanowienia nieobowiązującej obecnie ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2002 r. Nr 9 poz. 85 z późn. zm.) upoważniały Radę Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, w skład której wchodziłi partnerzy społeczni, do dysponowania i zarządzania Funduszem (art. 15 ust. 2).

Interesariuszy w uprawnienia o charakterze władczym wymagałaby rzetelnych badań w zakresie oceny merytorycznego przygotowania i gotowości partnerów do wykonywania i to wykonywania w sposób stały tych uprawnień (co wiąże się z posiadaniem odpowiedniego zaplecza eksperckiego, przygotowaniem organizacyjno-technicznym, finansowaniem takiej działalności oraz transparentnością przepływu środków finansowych w sytuacji, w której wykonywanie tych zadań finansowane byłoby przez budżet państwa lub Fundusz Pracy). Ponadto kwestia ta wymagałaby odpowiedniego rozeznania z punktu widzenia międzyresortowego charakteru współpracy i wynikających z niej konsekwencji w sferze prawnej, np. możliwości skorzystania ze środków Funduszu Pracy przez ministra koordynatora ZSK w sytuacji, w której byłby to inny minister niż minister właściwy do spraw pracy. Z drugiej strony należałoby rozważyć zastosowanie modelu mieszanego, w którym obok uprawnień o charakterze opiniującym Rada wyposażona byłaby w uprawnienia stanowiące<sup>30</sup>. Kwestią do rozstrzygnięcia jest ustalenie przedmiotu i zakresu takich kompetencji. Punktem odniesienia mogą być doświadczenia i argumenty, które były podstawą do powierzenia kompetencji stanowiących dla Rady Rynku Pracy i rozważenie powierzenia do dyspozycji Radzie Interesariuszy określonej części Krajowego Funduszu Szkoleniowego lub bezpośrednio środków Funduszu Pracy, o których mowa w *Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*<sup>31</sup>. Byłoby to pewnego rodzaju połączenie obszaru działania Rady Interesariuszy z Funduszem Pracy<sup>32</sup> i angażowanie środków finansowych tego Funduszu w ramach działań podejmowanych w zintegrowanym systemie kwalifikacji, w tym także źródła finansowania samej Rady Interesariuszy. Podkreślić należy, że w trakcie spotkania Grupy roboczej ds. ZRK (a wcześniej w ramach debaty społecznej wokół PRK) interesariusze wielokrotnie wskazywali na zasadność włączenia środków Funduszu Pracy i wykorzystywania ich w ramach działań w zmodernizowanym systemie

<sup>30</sup> Nie można nie tracić z kręgu zainteresowania rozwiązań brytyjskich. Po zwycięstwie Partii Konserwatywnej w 1997 r. wprowadzono tam pewne mechanizmy sieciowe w postaci rozmaitych paritetów w obrębie uprawnień decyzyjnych podmiotów administracyjnych, powoływanych często jako agencje quasi-publiczne, tzw. *Next Steps Agencies*. Rozwiązanie to polega na tym, że rząd, decydując o zagadnieniach szczegółowych, ale związanych z ważnymi sektorami polityki publicznej, stara się oddawać głos najbardziej zainteresowanym interesariuszom, nie rezygnując zarazem z prawa do podejmowania ostatecznej decyzji po stronie administracji. Zawiązuje się w ten sposób pewna sieć współpracy. Rozwiązania te kopiowane były później w szeregu krajów, np. w Szwecji.

<sup>31</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 69a Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r. poz. 674 z późn. zm.) środki Funduszu Pracy w formie Krajowego Funduszu Szkoleniowego przeznaczają się na finansowanie działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców.

<sup>32</sup> Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy ds. pracy. Środki gromadzone w Funduszu pochodzą ze składek przede wszystkim pracodawców i służą ogólnie mówiąc zwalczaniu bezrobocia, w tym także finansowaniu szkoleń z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (patrz. art. 108 ust. 1 pkt 22, j.w. zw. z art. 69 a).

kwalfikacji. W dyskusji tej wskazywano na ministra właściwego ds. pracy, jako instytucji właściwej do koordynacji systemu. Nie można nie zauważyć, że takie rozwiązanie w sposób niejako naturalny pozwoliłoby łączyć ze sobą działania związane z koordynacją zintegrowanego systemu kwalifikacji z koordynacją polityki LLL. Kwestia właściwego umiejscowienia punktu koordynacyjnego systemu kwalifikacji wydaje się niezwykle istotna. W aktualnym stanie prawnym w polskim systemie kwalifikacji funkcjonują dwa autonomiczne, ale wewnętrznie spójne podsystemy (w obszarach szkolnictwa wyższego oraz oświaty). Poza szkolnictwem wyższym i oświatą kwalifikacje nadawane są w sposób regulowany przez właściwych ministrów w ramach realizacji zadań w poszczególnych działach administracji rządowej (chodzi o wymagania kwalifikacyjne i warunki określone w przepisach odrębnych) oraz funkcjonują kwalifikacje opracowywane i tworzone na zasadach określonych przez wolny rynek. Dla tej trzeciej grupy kwalifikacji nie ma ustalonych ogólnych zasad dotyczących ich tworzenia i nadawania, które jako całość stanowiłyby trzeci, wewnętrznie spójny podsystem w zintegrowanym polskim systemie kwalifikacji. Obecnie te trzy obszary, w których nadawane są kwalifikacje, nie są ze sobą dostatecznie powiązane. Ogranicza to możliwości efektywnej realizacji celów polityki uczenia się przez całe życie. Zasadne jest więc wyznaczenie ministra odpowiedzialnego za koordynację tych obszarów i określenie jego kompetencji z tym związanych. Niezwykle istotne jest przy tym zapewnienie odpowiedniego trybu przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi ministrami, gdyż kwestie związane z kwalifikacjami mają charakter ponadresortowy, a prowadzony na tym tle dialog, w tym dialog z partnerami społecznymi, wymaga odpowiedniego komunikowania się.

Należałoby podkreślić, że przedstawiony wyżej model koordynacji dostępu grup interesariuszy do kształtowania decyzji w polityce publicznej nie dotyczy tylko owej trójstronności w dialogu społecznym, ale dotyczy też przyszłości dialogu obywatelskiego zorganizowanego zarówno w tradycyjnych formach, takich jak stowarzyszenia, fundacje, jak i w formie samoangażowania się obywateli, czego przykładem są nowe ruchy miejskie<sup>33</sup> i włączania doń także problematyki ZSK. Tutaj problemem mniej znaczącym wydaje się to, jaki ostatecznie model współpracy zostanie przyjęty, a bardziej istotna wydaje się koordynacja współpracy i zachowanie efektywności prowadzonych działań i zorga-

<sup>33</sup> Kwestia ta wymaga osobnych badań, ale przy całej ich niejednorodności, niezależnie od ograniczających ich współpracę podziałów, są w stanie, w opinii autorów, zaproponować jakieś stanowisko odnośnie do problematyki kwalifikacji. Nie można więc wykluczyć potrzeby pozyskiwania stanowisk ruchów miejskich, np. w proponowanej w niniejszym opracowaniu formule pracy komitetów zadaniowych, paneli ekspertów itp.

nizowania się. W opinii J. Sroki (2015, s. 34) 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 między innymi 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. J. Sroka cytuje opublikowanego na łamach pisma *Studia z polityki publicznej* Andrzeja Zybałę, który odnosząc się do ograniczeń w stosowaniu miękkich mechanizmów i instrumentów katalizujących, podkreślił:

*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 niego (Zybała, 2014, s. 42).*

W ocenie prof. J. Sroki (2015, s. 30) podział na metody aktywizacji oraz katalizacji pożądanych zachowań interesariuszy jest umowny i wymaga zastosowania odpowiednich narzędzi. Generalnie jednak można powiedzieć, że zupełnie inne instrumenty należałoby stosować 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 odnoszących się do wartości wyższych, jak: patriotyzm, solidarność społeczna, państwo – jego bezpieczeństwo i suwerenny rozwój, odpowiedzialność publiczna, praca u podstaw etc. Partnerów parytetowych aktywizować należy poprzez odwoływanie się do kategorii generalnych: wspólnotowych i kooperatywnych, takich jak patriotyzm, solidarność, odpowiedzialność społeczna, praca u podstaw itp. Należy się do nich odwoływać, bo 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 organizacji, a zarazem możliwość współkształtowania przez tych interesariuszy ram systemowych (w naszym przypadku w obrębie KRK). Odwoływanie się do tych wartości rzecz jasna jest tym łatwiejsze, im bardziej kategorii 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, co podkreśla prof. J. Sroka, nie są ze sobą skomunikowane, wówczas takie oddziaływanie jest zdecydowanie słabsze – zwykle pod presją opinii publicznej. Wtedy też 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 metody mobilizacji, artykulacji i intermediacji (pośrednictwa) interesów grupowych. W takich momentach ujawniają się zarazem zagrożenia wynikające z działań bezpośrednich (np. z podżegania w czasie marszy protestacyjnych). 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).

Z kolei zupełnie inne narzędzia oddziaływania, zdaniem prof. Jacka Sroki, będą właściwsze dla „kontraktowości” i skierowane będą do mniejszych interesariuszy, którzy są raczej podmiotami poszukującymi systemowego „zysku” – zysku dla środowisk, które starają się reprezentować. Wachlarz stosowanych metod będzie tu nie tylko znacznie szerszy, ale i w dużej mierze niepoddający się formalnej kodyfikacji. Będą to więc takie formy, jak zachęty finansowe, np. dostęp do różnego rodzaju grantów, lepsza pozycja przetargowa dla partnerów, którzy dali się poznać jako „dobrzy” koalicjanci, jako „ambasadorzy” nowego podejścia do danego programu polityki publicznej. Przygotowany w IBE *Raport z przeglądu ustawodawstwa dotyczącego dialogu organów władzy publicznej z obywatelami i ich organizacjami. Wybrane przykłady* wskazuje na szereg przykładów możliwości włączania takich środowisk „kontraktowych” do współpracy<sup>34</sup>. Przy czym istotne są także, co podkreśla prof. Jacek Sroka, selekcja podmiotów „kontraktujących” i budowa sieci wsparcia intere-

<sup>34</sup> Przykładem czego jest np. możliwość angażowania interesariuszy „kontraktowych” wespół z interesariuszami „partytetowymi” w różnego rodzaju gremia. W przywołanym raporcie przedstawiono zidentyfikowane różne przykłady angażowania interesariuszy. Przykładem tego jest uprawnienie do wyznaczania ekspertów lub zespołów ekspertów, niezbędnych do oceny wniosków złożonych w konkursach dotyczących projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (patrz: uprawnienia Komitetu Sterującego w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju). Przykłady zidentyfikowane w raporcie mogą być też źródłem inspiracji przy tworzeniu podobnych rozwiązań przy ministrze właściwym ds. koordynacji ZSK np. w ramach wykorzystywania środków finansowych UE.

su publicznego wokół konkretnej, sektorowej lub sekcjonalnej polityki publicznej. Z drugiej musimy uwzględniać również straty w obrębie zasobów związanych z potencjałem sieciowym danego podmiotu, wyrażające się np. w utracie zaufania, w osłabieniu możliwości afiliowania swoich działań i budowania wokół nich szerszych koalicji.

Z tego punktu widzenia niezwykle istotne jest zachowanie nie tylko zaufania społecznego do systemu, ale i zapewnienie skutecznej koordynacji i efektywności prowadzonych działań. W tym zakresie szczególnie istotne jest faktyczne i skuteczne włączenie do dialogu środowisk mniejszych i zastosowanie odpowiednich narzędzi aktywizujących te podmioty do współpracy w obszarze ZSK. Należy mieć jednak na względzie, że zadanie to wydaje się być trudne, gdyż „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” (Sroka, 2015b, s. 54, także: Gliński, 2006). Cytowany przez prof. Jacka Srokę Janusz Czapiński, jeden z redaktorów opracowania *Diagnoza społeczna 2009* (Sroka, 2015b, s. 54, za: Czapiński, 2011, s. 260) stwierdza, 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*”. 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*” (Sroka, 2015b, s. 54, za: Czapiński, 2011, s. 253).

We współczesnej polityce publicznej 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 scentralizowane z nich przyjmują postać korporatystycznych (jak w Niemczech) lub quasi etatystycznych (jak w Japonii) sieciowych oligopoli. Odchodzą „stare” formy etatystycznej dominacji elit państwowych oraz klasycznego korporatystycznego kartelu elit, 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*). Jak przekonuje prof. Jacek Sroka

w autorskim opracowaniu poświęconym zasadom współpracy z interesariuszami 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 dokonywania oceny rezultatów, jakie przyniosły tego rodzaju przedsięwzięcia. Inaczej mówiąc 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<sup>35</sup>. 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. Prof. Jacek Sroka w swoim opracowaniu zauważa, że zadania publiczne nie są w pełni jednoznaczne z jego działalnością, choć ich wykonywanie przypisywane jest konstytucyjnie państwu. Przyczyną tej niejednoznaczności jest fakt, że generowane są one w obrębie wspólnoty społecznej, która 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 korporatyżmem i pluralizmem, to nie ma przeszkód, aby formy te ewoluowały i kreowały kolejne – nieznane dotąd, zapomniane lub ignorowane – rozwiązania. Chodzi tu o szeroko rozumianą współpracę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, która obejmuje zarówno deliberację, dialog, rządzenie wielopasmowe, jak i partnerstwo prywatno-publiczne (PPP), a także „menedżerskie” rozwiązania w administracji publicznej.

### 5.4. Organizacja i zadania Rady Interesariuszy

Proponuje się przyjęcie takiego modelu organizacji prac i kompetencji Rady Interesariuszy, który zapewnia możliwie dużą autonomię i elastyczność działania. Wzorcem dla takich rozwiązań mogą być niektóre rozwiązania dotyczące organizacji i działania Trójstronnej Komisji do

<sup>35</sup> O czym więcej, w szczególności o perspektywach oraz rozwoju strategii sieciowych, zarządzaniem sieciowymi strategiami, w: Sroka, J. (2015b), s. 115.

Spraw Społeczno-Gospodarczych. W tym celu w projekcie ZRK poddano analizie rozwiązania prawne statuujące dotychczasowe funkcjonowanie Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w zakresie organizacji prac Rady Interesariuszy. W wyniku analizy wyprowadzono następujące wnioski: Komisja ta obradować mogła i podejmować swoje rozstrzygnięcia (uchwały) na posiedzeniach plenarnych<sup>36</sup>, posiedzenia Komisji odbywały się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na 2 miesiące<sup>37</sup>. Komisja przyjmowała w drodze uchwały regulamin prac. Określał on zasady prac nie tylko Komisji Plenarnej, ale również prac Prezydium Komisji oraz Zespołów problemowych<sup>38</sup>. Z posiedzenia Komisji sporządzany był komunikat, którego formę i sposób udostępniania określał regulamin Komisji<sup>39</sup>. Komisja mogła, w drodze uchwały, powoływać Zespoły problemowe (stałe) i doraźne. Uchwała o powołaniu zespołu określała zadania zespołu oraz jego skład albo sposób ustalenia tego składu. Szczegółowe zasady i tryb pracy Komisji, Prezydium Komisji oraz zespołów stałych i doraźnych<sup>40</sup>, a także uprawnienia członków Komisji związane z udziałem w jej pracach, uchwałała sama Komisja.

Mając na względzie m.in. niektóre rozwiązania organizacyjne dotyczące prac Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, proponuje się następujący model zorganizowania prac wokół Rady: obok działania samej Rady, której istotę omówiono już wyżej, funkcjonowałyby następujące ciała kolegialne, wspomagające: komitety sektorowe, komitety zadaniowe, podkomitety zadaniowe przy dodatkowym uwzględnieniu panelu ekspertów. Wówczas można by rozważyć ustanowienie następującej struktury (Sroka, 2015, s. 138):

<sup>36</sup> Komisja mogła, w drodze uchwały, zdecydować o podjęciu uchwały w danej sprawie w drodze korespondencyjnego głosowania strony rządowej oraz każdej z organizacji; głosowanie korespondencyjne jest ważne, jeżeli wzięły w nim udział wszystkie organizacje oraz strona rządowa. Podjęcie uchwały w drodze korespondencyjnego głosowania wymaga zgody wszystkich biorących udział w głosowaniu.

<sup>37</sup> Komisja, w drodze uchwały, mogła przekazać Prezydium Komisji rozpatrzenie sprawy należącej do jej kompetencji, z wyjątkiem zadań, których realizacja przez Komisję wynika z odrębnych ustaw.

<sup>38</sup> Patrz: Uchwała Nr 2 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 marca 2002 roku w sprawie regulaminu Komisji. Pobrana z: <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronna-komisja-ds-spoeczno-gospodarczych/uchwaly-komisji/>

<sup>39</sup> O czym więcej we *Wstępne zasady współpracy z interesariuszami*, IBE 2014, materiał niepublikowany.

<sup>40</sup> Tak powołane Zespoły mogły działać w ramach wyodrębnionych merytorycznie obszarów. Przykładowy zakres prac Zespołu problemowego ds. rynku pracy i polityki gospodarczej: do zadań tego Zespołu należy opiniowanie założeń i projektów aktów prawnych, programów rządowych i innych dokumentów związanych z polityką gospodarczą kraju i problematyką rynku pracy oraz opracowywanie, w miarę potrzeby, ich założeń. Zespół zajmuje się także analizą i oceną działań w zakresie polityki gospodarczej i polityki rynku pracy. Ma uprawnienia do oceny przygotowania narodowego do korzystania z europejskich funduszy pomocowych, przed- i poakcesyjnych.

**1. Komitet sektorowy** – ciało kolegialne powoływane przez Radę w celu prowadzenia prac nad kwalifikacjami w przyporządkowanym im sektorowo zakresie tematycznym (lub np. sektorowe rady ds. kompetencji, koordynowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości). Niezwykle istotne jest odpowiednie zorganizowanie dialogu prowadzonego wokół poszczególnych branż, sektorów. Nie można tu pomijać znaczenia różnych inicjatyw, jak np. zapowiadanych Sektorowych Rad ds. Kompetencji mających powstać przy Polskiej Agencji Rozwoju Przesiębiorczości. O ile np. Sektorowe Rady ds. Kompetencji byłyby pomocnym narzędziem, czasami sposobnością organizacyjną i finansową do uprawiania dialogu i rozwiązywania konkretnych spraw danego sektora, o tyle rozwijanie dyskusji na forum Rady Interesariuszy w ramach prac komitetów sektorowych, a więc w gronie o poszerzonym składzie pozwoliłoby spojrzeć na diskutowane kwestie z szerszej perspektywy w poszukiwaniu rozwiązań ogólnych, systemowych. Taka forma komunikowania tak różnych inicjatyw ma też dodatkowy walor, pozwala bowiem włączyć w szeroko rozumiany dialog w obszarze kwalifikacji także podmioty mniejsze, które poprzez zajmowane stanowiska w ramach prac w sektorach będą mogły pośrednio przedstawiać swoje stanowiska. Taka konfiguracja Rady Interesariuszy i np. Sektorowych Rad ds. Kompetencji, pomimo braku formalnego związania tych różnych podlegających podrzędności organów publicznych podmiotów, pozwoli uczestnikom tego dialogu utrzymać jego ciągłość. Chodzi o to, aby partnerzy mogli konkretyzować dotychczas prowadzoną współpracę nad danym tematem, korzystając z takich dodatkowych platform (np. Sektory Rad ds. Kompetencji). Jeżeli nie przyniosłyby one oczekiwanych rezultatów, należałoby powrócić do ogólnie prowadzonego dialogu w ramach Rady Interesariuszy.

Należy jednak wskazać na pewne ryzyko wynikające z braku formalnych relacji pomiędzy Radą Interesariuszy a np. Sektorowymi Radami ds. Kompetencji<sup>41</sup>. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której dojdzie do wzajemnej rywalizacji. Dlatego należy rozważyć rozwiązanie, w którym regulamin prac Sektorowych Rad ds. Kompetencji musiałby uzyskać akceptację Rady Interesariuszy. Nie można tu zapominać np. o negatywnych przykładach braku współpracy po-

<sup>41</sup> Dodatkowym problemem jest okoliczność, iż Sektorowe Rady ds. Kompetencji nie podlegają stosunkowi podrzędności w stosunku do ministra koordynatora ds. ZSK, co powoduje konieczność odpowiedniej koordynacji i współpracy pomiędzy ministrem gospodarki a ministrem koordynatorem.

między Trójstronną Komisją do Spraw Społeczno-Gospodarczych a Trójstronnymi Zespołami Branżowymi powstałymi przy poszczególnych ministrach w ramach procesów prywatyzacyjnych.

**Komitety zadaniowe** – ciała kolegialne powoływane przez Radę we współpracy z ministrem ds. koordynacji ZSK do wykonania określonego zadania, grup zadań związanych z pracami nad danym zagadnieniem dotyczącym ZSK, wynikających z konkretnych potrzeb (patrz też: interesariusze kontraktowi, o czy mowa była wyżej). W zasadzie prace komitetu miałyby charakter doraźny. Jednakże w uzasadnionych sytuacjach dany komitet zadaniowy mógłby mieć charakter stały, np. dotyczący ram sektorowych. Istotą komitetów zadaniowych byłoby założenie, że w ich skład powoływani byłiby, obok stałych przedstawicieli Rady Interesariuszy, także przedstawiciele środowisk niereprezentowanych w Radzie, a bezpośrednio zainteresowanych daną tematyką, np. w sprawach dotyczących zawodów skorporatyzowanych.

Konsekwencją powołania komitetu zadaniowego byłoby także przyznanie prawa wyłonionej reprezentacji danego komitetu do uczestnictwa w pracach Rady, w sprawach bezpośrednio dotyczących przedmiotu prac komitetu zadaniowego. Reprezentanci komitetu zadaniowego uczestniczyliby w pracach Rady Interesariuszy na takich samych prawach, jak członkowie stali Rady. Zasady wyboru reprezentacji komitetu, a także trybu jego powoływania i prac określałby regulamin prac Rady Interesariuszy.

W ramach prac komitetów zadaniowych byłoby możliwe także inicjowanie prac z włączeniem podmiotów – reprezentantów regionów, np. w celu prowadzenia prac nad kwalifikacjami w przyporządkowanym im terytorialnie zakresie tematycznym.

- 2. Podkomitet zadaniowy** – ciało kolegialne powoływane przez ministra właściwego ds. koordynacji ZSK oraz na wniosek (wariantowo: Rady Interesariuszy dla przygotowania organizacyjnego do określonych działań i prac);
- 3. Panel ekspertów** – ciało kolegialne powoływane przez Radę w porozumieniu z ministrem właściwym ds. koordynacji ZSK do realizacji konkretnego zadania (np. oceny wiarygodności i zasadności propozycji włączenia danej kwalifikacji do ZSK w szczególnie uzasadnionych przypadkach), eksperci powoływani są ze środowisk profesjonalnych spośród kandydatów posiadających odpowiednie

kompetencje/kwalifikacje i doświadczenie zawodowe<sup>42</sup>. Z wyników prac panelu ekspertów korzystać mogłaby Rada. Rada mogłaby też w uzasadnionych przypadkach zlecać ekspertom przygotowanie odpowiednich ekspertyz i opracowań<sup>43</sup>, co wiązałoby się z koniecznością zapewnienia odpowiedniej rezerwy finansowej.

## 5.5. Określenie przedmiotu działania

Określenie zakresu działania/zadań w ramach kompetencji opiniodawczo-doradczej Rady Interesariuszy niewątpliwie musi być szerokie i elastyczne. Dlatego więc zakres ten nie może być wymieniony w sposób enumeratywny. Wymieniony katalog zadań w przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 31 marca 2015 r. założeniach do projektu ustawy o ZSK wydaje się być dobrym kierunkowo rozwiązaniem<sup>44</sup>, z tym zastrzeżeniem, że powinien to być otwarty katalog spraw będących przedmiotem zainteresowania prac Rady Interesariuszy. Proponuje się przy tym rozważenie wprowadzenia dodatkowego założenia, że każda z organizacji uczestniczących w pracach Rady może wnieść pod obrady każdą sprawę o dużym znaczeniu dla systemu kwalifikacji. Zapis ten wzorowany jest na rozwiązaniu przyjętym w art. 2 ust. 1 ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, „Każdej ze stron Komisji przysługuje prawo wniesienia pod obrady Komisji sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego”. Wieloletnia praktyka stosowania tego postanowienia w pracach Trójstronnej Komisji wskazuje, że z jednej strony zapis taki gwarantuje zainteresowanym zajmowanie się ważnymi dla nich sprawami, a z drugiej strony, że sami zainteresowani nie nadużywają tego uprawnienia w celu realizacji partykularnych interesów. Jest to więc rozwiązanie sprawdzone i proponowane do wykorzystania w pracach Rady Interesariuszy.

<sup>42</sup> Zagadnienie formułowania wymagań dla ekspertów w zintegrowanym systemie kwalifikacji zostało omówione z osobna w przygotowanym w IBE przez K. Królik i H. Michałowicza opracowaniu z 2015 r.

<sup>43</sup> Rozwiązanie to nie wyklucza uprawnienia członków Rady do wspomaganie się w trakcie prac Rady opiniami własnych ekspertów na zasadach określonych w Regulaminie Rady Interesariuszy.

<sup>44</sup> Zgodnie z przyjętymi założeniami do projektu ustawy o ZSK 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,
- 4) upowszechnianie wiedzy o ZSK w swoich środowiskach.

## 5.6. Sekretariat Rady Interesariuszy

Sekretariat Rady Interesariuszy stanowiłby bezpośrednie zaplecze i wsparcie administracyjne pracy Rady i jednostek kolegialnych podległych Radzie. Ulokowany byłby w strukturach ministra właściwego do spraw koordynacji ZSK, podlegając wzorem tzw. organizacji macierzowej zwierzchnictwu ministerialnemu oraz Przewodniczącemu Rady.

## 5.7. Monitorowanie i okresowa ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych

Ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych powinna odbywać się co 2–3 lata i stanowić efekt debaty na forum Rady, a także eksperckiej oceny zewnętrznej. Istotną rolę w jej przygotowaniu odgrywałby sekretariat Rady. Ewaluacja rozwiązań organizacyjnych, przeprowadzana np. we współpracy z IBE, stanowiłaby implementację jednego z rozwiązań austriackich i wiązałaby się z oceną realizacji zadań, sprawności organizacyjnej, jakości współpracy zewnętrznej, rodzajów i skuteczności zachęt wobec interesariuszy, metod i efektywności sieciowania, jakości efektów pracy rady (Sroka, 2015, s. 138).

## 5.8. Jawność dostępu do informacji o pracach Rady Interesariuszy

Obrady Rady Interesariuszy powinny być protokołowane, a protokoły jawne i dostępne np. na stronie internetowej. Rada powinna, za pośrednictwem sekretariatu, przygotowywać materiały dla mediów i do portalu ZSK. Proponuje się, aby publikowane były informacje nt. stanu relacji z interesariuszami, realizowanych szkoleniach, a także aby upowszechniana była wiedza o systemie. W tym kontekście informacje o Radzie Interesariuszy i jej pracy oraz roli w systemie powinny być zamieszczane na portalu ZSK. Ważne jest kreowanie publicznego wizerunku Rady i budowa zaufania do niej. Jednym z narzędzi służących tym celom mogą być coroczne konferencje podsumowujące i kwartalne konferencje informacyjne. Wewnętrznym narzędziem komunikacyjnym mógłby być intranet powiązany z portalem ZSK.

Proponuje się, aby Rada sprawozdawała się co roku w formie raportu, w którym dodatkowo formułowałaby swoje stanowisko odnośnie sytuacji i zagadnień związanych z funkcjonowaniem ZSK. Proponuje się, aby sprawozdania te składane były i prezentowane corocznie na forum



Rady Dialogu Społecznego oraz z osobna wobec ministra właściwego do spraw koordynacji ZSK. Wydaje się, że włączenie w proces sprawozdawczości najwyższego gremium ds. dialogu w kraju pozwoli na podniesienie znaczenia ZSK, w tym rozwoju kwalifikacji, jako istotnego czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i pozwoli spojrzeć na te kwestie *en bloc* z perspektywy znaczenia dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

## 6. Zakończenie

Przedstawione wyżej propozycje zasad współpracy z interesariuszami w ZSK należy łączyć także z takim zagadnieniem, jak kwestia dostępu grup interesariuszy do kształtowania decyzji w polityce publicznej<sup>45</sup>. Innymi słowy, chodzi o pewne decyzje kierunkowe kreujące system relacji między obywatelem i państwem, w którym obywatele za pośrednictwem „swoich” organizacji porozumiewają się z ośrodkami władzy, dążąc do udziału w decyzjach i politykach publicznych. Mowa o dostępie nie tylko partnerów silnych i dużych, nazywanych w niniejszej pracy partnerami „parytetowymi”, lecz także partnerów mniejszych, odpowiednio stymulowanych i zachęcanych do współpracy w ramach funkcjonujących układów sieci, o czym była mowa w rozdziale poprzednim. Przyjęcie takiej formuły współpracy wymaga odpowiedniego podejścia agendy politycznej, które umożliwi odpowiednią koordynację i zachowanie wymaganej efektywności zarządzanego systemu, przy jednoczesnym uzyskaniu silnej legitymacji społecznej podejmowanych decyzji. Tworzenie polityk publicznych z reguły planowane jest przez administrację jako pewien proces, składający się z sekwencji działań. W praktyce ma ono charakter fragmentaryczny i nieciągły, a organizacje pozarządowe angażuje się najczęściej tylko na wybranych jego etapach. Tezę tę potwierdzają prowadzone badania (por. także Matczak i in., 2011). Niniejsza praca, z racji jej celu, jak i przyjętych założeń, jedynie sygnalizuje te ważne kwestie wymagające osobnego i wieloaspektowego omówienia. Założenie to nie zmienia jednak faktu, że we współczesnej polityce publicznej 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 (i powinno, zd. autorów) sprawować nadzór i kontrolę. Najbardziej skoncentrowane i scentralizowane układy sieci przyjmują postać korporatystycznych (jak w Niemczech) lub quasi-etatystycznych (jak w Japonii) sieciowych oligopoli. Zachodzące zmiany powodują, że odchodzące „stare” formy etatystycznej dominacji elit państwowych oraz klasycznego korporatystycznego kartelu elit, pozostawiają 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 i uprawiania polityki.

<sup>45</sup> Termin „polityka publiczna” rozumiany jest tutaj jako działania państwa (podejmowane samodzielnie lub przez agendy) mające skutki dla obywateli. Sfera ta jest odmienna od polityki, zakres której mieści rywalizację o władzę.

Oczywiście potencjalna rozpiętość i różnorodność form nowoczesnych układów sieciowych może rodzić obawy o możliwość „zapanowania” nad procesami zachodzącymi w ich obrębie. W opinii J. Sroki wielopiętrowe sieci obejmujące poszczególne obszary systemu politycznego należy rozumieć nie jako deformację, lecz dynamicznie rozwijający się układ, którego rozległa całość zaczyna się składać na nowy styl rządzenia rekomendowany na gruncie dyskursu publicznego dotyczącego ZSK. Styl ten, cytując prof. Jacka Srokę (2015, s. 120), ma cztery cechy nowego stylu rządzenia – rządzenia wielopasmowego. 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, które oznaczają, że państwo (administracja publiczna) zachowuje wprawdzie swe regulacyjne uprawnienia, lecz *de facto* może dzielić je po uprzednich uzgodnieniach i przy współpracy partnerów społecznych oraz podmiotów sektora quasi-publicznego i prywatnego.

Rekomendowane tutaj podejście do rządzenia wielopasmowego w ZSK wymagać będzie nadto odpowiedniego doboru procedury deliberacyjnej, która uwzględnić będzie 7 postulatów (Habermas, 2005, s. 324), o czym więcej w *Zasadach współpracy z interesariuszami w ZSK (Rada Interesariuszy)* pisze i komentuje prof. J. Sroka (2015, s. 121). Są to następujące postulaty, które stanowią, także w opinii autorów, pewnego rodzaju drogowskaz nowego podejścia do skutecznego prowadzenia dialogu w Polsce<sup>46</sup>:

### **Postulat (1)**

Deliberacja ma charakter argumentatywny. Wymusza on na deliberujących wymianę wspartych argumentami propozycji, a następnie krytyczne ich rozpatrywanie oraz odnoszenie się do nich w toku kontrargu-

<sup>46</sup> Porównaj też: *Wytyczne dla prowadzenia konsultacji publicznych* i opisane tamże Siedem Zasad Konsultacji – w celu lepszego zdefiniowania zasad prowadzenia konsultacji społecznych w czerwcu 2012 r. z inicjatywy rządu opracowane zostało przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji tzw. Siedem Zasad Konsultacji; materiał pobrany w dniu 14 sierpnia 2015 r. z: <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=node/541>

mentacji, bądź też uznanie argumentów za trafne i uwzględnienie ich we własnych konstrukcjach pojęciowych oraz strukturach perswazji.

### **Postulat (2)**

W deliberacyjnych debatach niedopuszczalne jest stosowanie reguł skutkujących blokowaniem jakichkolwiek poglądów<sup>47</sup> (tzw. *gag rules*). Debaty powinny mieć charakter w pełni inkluzywny, a zarazem możliwie publiczny.

### **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. 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 argumentowa-*

<sup>47</sup> Szerzej na temat pojęcia reguły knebla zobacz: Holmes S. (1988). *Gag Rules or the Politics of Omission*. W: J. Elster, R. Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

*nia. Środkami prawno-administracyjnymi należy starać się w taki sposób ukształtować nurt debat, aby dostarczały one bodźców konsolidujących, a nie destabilizujących system polityczny.*

#### **Postulat (4)**

Debata są wolne od przymusów wewnętrznych, które mogłyby naruszać równą pozycję uczestników. W interpretacji Habermasa czwarty 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).

*W polskiej dialogowej praktyce (jeśli rzecz jasna w ogóle zajdzie taka potrzeba) postulat ten należałoby 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 między innymi 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 między innymi 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)**

Debata zmierzają do racjonalnie motywowanej zgody i w zasadzie mogą być bez ograniczeń kontynuowane bądź wznawiane 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 postulatu 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, 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 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.*

### **Postulat (7)**

W trakcie debat dochodzi do stałej interpretacji oraz reinterpretacji potrzeb oraz zmiany 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.*

Przedstawione w niniejszym opracowaniu propozycje zasad współpracy z interesariuszami być może są dopiero początkiem podejścia do dialogu i rządzenia wielopasmowego, jakie rekomendujemy w obszarze ZSK. W naszej ocenie samo skoncentrowanie się jedynie na formie organizacji prac samej Rady bez szerokiej refleksji na temat włączania do współpracy i współdecydowania możliwie szerokiej i autentycznej reprezentacji środowisk nie zagwarantuje faktycznego dialogu w obszarze kwalifikacji i nie spowoduje, że rekomendowane rozwiązania sprostają oczekiwaniom, jakie towarzyszą pracom nad integracją systemu kwalifikacji. Naszą intencją było jedynie to, aby inspirując Państwa do dyskusji na ten temat, wywołać dobry dialog, który przyczynić się może do dobrych rozwiązań. Jak podnosi prof. J. Sroka (2015, s. 30), „(...) współczesne modele współpracy z interesariuszami ulegają rozwarstwieniu. Przyczyną tego stanu rzeczy jest nie tylko nasilający się wzrost liczby grup interesu, ale także, obserwowane począwszy od lat siedemdziesiątych XX w., rozchodzenie się ich dróg”. Stąd poszukiwanie metod koordynacji dostępu grup interesu do kształtowania decyzji w polityce publicznej, szczególnie wobec aktualnych problemów związanych z kryzysem dotychczasowych rozwiązań dialogowych w Polsce, którego ucieleśnieniem jest np. faktyczny rozpad Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, jest zasadne i potrzebne.

## 7. Bibliografia

- Arczewska M. (2011). *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Banaszak B. (1999). *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Błaszczuk M. i Sroka J. (red.) (2006). *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Bogacz-Wojtanowska E., Buttler D., Figiel A., Makowski G., Matczak P., Schimanek T., Stokowska A. (2011). *Raport cząstkowy na temat współpracy międzysektorowej przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i dotyczących ochrony środowiska. Na podstawie badań jakościowych: Komponent Warsztaty*. Warszawa: Wydawnictwo: Instytut Spraw Publicznych. Pobrane w dniu 15 kwietnia 2015 r. z: [http://wszechnica.org.pl/modele\\_wspolpracy/publikacje\\_i\\_dokumenty/ISP%20wsp%20C3%B3C5%82praca%20polityki%20raport%20ko%20C5%84cowy%20final.pdf](http://wszechnica.org.pl/modele_wspolpracy/publikacje_i_dokumenty/ISP%20wsp%20C3%B3C5%82praca%20polityki%20raport%20ko%20C5%84cowy%20final.pdf)
- Celiński A. i in. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, znak sprawy: 43/DPP/PN/2009, Warszawa, luty 2011 r. Pobrane 12 sierpnia 2015 r. z: [http://www.pozytek.gov.pl/files/DOKUMENTY%20ROZNE/BEKS\\_raport.pdf](http://www.pozytek.gov.pl/files/DOKUMENTY%20ROZNE/BEKS_raport.pdf)
- Celiński A. (2011) *Wnioski z analizy ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych na poziomie centralnym i regionalnym, powiatowym i gminnym RAPORT*. Warszawa: Wydanie Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia. Pobrane 12 sierpnia 2015 r. z: [http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/09\\_ciala\\_konsultacyjne\\_raport.pdf](http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/09_ciala_konsultacyjne_raport.pdf)
- Czapiński J., (2009). Postawy wobec dobra wspólnego. W: J. Czapiński i T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa. Pobrane z [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) w dniu 10 marca 2015 r.
- Czapiński J., Panek T. (red.). *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa. Pobrane z [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) w dniu 10 marca 2015 r.
- 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: Oxford University Press.
- Fałkowski M., Grosse T.G. i Napiontek O. (2006). *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*. Warszawa: Wydawnictwo ISP.
- Gardawski J. (2009). *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*. Warszawa, Wydawnictwo Ministerstwo Pracy i Polityki społecznej, Katedra Socjologii Ekonomicznej.
- Gliński P. (2006). *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* Warszawa.
- Goliszewski M. *Raport – wnioski z konsultacji Marka Goliszewskiego, przewodniczącego zespołu ds. rozwoju dialogu społecznego Trójstronnej Komisji z poszczególnymi Wojewódzkimi Komisjami Dialogu Społecznego w roku 2004 r.*
- Habermas J. (1999). *Teoria działania komunikacyjnego*, tom 1, tłum. A.M. Kaniowski. Warszawa: PWN.
- Habermas J. (2005). *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, Robert Marszałek, Scholar, Warszawa.
- Instytut Badań Edukacyjnych (2013). *Raport z debaty społecznej*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.



- Izdebski H. (1995). *Historia myśli polityczno-prawnej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Królik K i Michałowicz H. (2015). *Ogólne zasady formułowania wymagań dla ekspertów w Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji. Analiza rozwiązań i rekomendacje dotyczące wymagań kwalifikacyjnych dla ekspertów powoływanych do prac związanych z ustanawianiem kwalifikacji*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych. Pobrano w dniu 5 października 2015 r. z: [http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/doc\\_num.php?explnum\\_id=932](http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/doc_num.php?explnum_id=932)
- Królik K. i Michałowicz H. (2015). *Raport z przeglądu ustawodawstwa dotyczącego dialogu organów władzy publicznej z obywatelami i ich organizacjami. Wybrane przykłady*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych. Pobrano w dniu 7 października 2015 r. z: [http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=944](http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=944)
- Le Bon G.L. (1986). *Psychologia tłumu*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Malarski S. (1998). *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji R.P. z 1997 r.* (praca pod redakcją J. Bocia). Wrocław.
- Michałowicz H. (2014). *Wstępne zasady współpracy z interesariuszami*. Warszawa, Instytut Badań Edukacyjnych, materiał niepublikowany.
- Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy o radzie dialogu społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z dnia 12 maja 2015 r.* Pobrano w dniu 31 sierpnia 2015 r. z: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271200/12283058/12283061/dokument163822.pdf>
- Sroka J. (2004) *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Sroka J. (2005). *Wnioski z konsultacji Business Centre Club z przedstawicielami wojewódzkich komisji dialogu społecznego*. Pobrane 12 sierpnia 2015 r. z: <http://www.isp.org.pl/files/11184190910289670001157021418.pdf>
- Sroka J. (2007). Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym. W: R. To-walski (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sroka J. (2015a). *Rekomendacje w zakresie zasad włączania interesariuszy do współpracy w zmodernizowanym systemie kwalifikacji (Rada Interesariuszy)*. Warszawa.
- Sroka, J. (2015b). *Zasady współpracy z interesariuszami w ZSK (Rada Interesariuszy)*, Warszawa. Pobrane z: [http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=925](http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=925)
- Sroka J., Cichosz M., Herbut R. i Wójta M. (2001). *Oblicza wyborcy. Społeczne uwarunkowania zachowań politycznych Dolnoślążaków*. Wrocław: Wydawnictwo Profit.
- Sroka J. i Zajęc W. (2009). *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z wojewódzkich komisji dialogu społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoła Główna Handlowa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Sulek, A. (2009). Doświadczenie i kompetencje obywatelskie Polaków. W: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa. Pobrane z [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) w dniu 10 marca 2015 r. Sulek A., (2011) Stan społeczeństwa obywatelskiego. W: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa. Pobrane z [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) w dniu 10 marca 2015 r.
- Sulek A. (2013). Stan społeczeństwa obywatelskiego. W: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa. Pobrane z [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) w dniu 10 marca 2015 r.
- Witkowski Z. (1998). Wybrane zagadnienia prawa konstytucyjnego R.P. W: Tenże, *Prawo konstytucyjne*. Toruń: Wydawnictwo TNOiK.
- Zybała A. (2014). Wokół potrzeby modernizacji struktury instrumentów polityki publicznej. *Studia z polityki publicznej*, 1(1). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, s. 42.

## **Propozycje zasad współpracy z interesariuszami w zintegrowanym systemie kwalifikacji**

Publikacja przedstawia zasady współpracy w systemie kwalifikacji oparte na koncepcji włączenia do dialogu możliwie szerokiej reprezentacji interesariuszy. W tekście omówiono formułę organizacyjną prac Rady Interesariuszy. Opisano również doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej w organizowaniu współpracy na rzecz tworzenia i rozwoju systemów kwalifikacji.

### **Instytut Badań Edukacyjnych**

Głównym zadaniem Instytutu jest prowadzenie badań, analiz i prac przydatnych w rozwoju polityki i praktyki edukacyjnej.

Instytut zatrudnia badaczy zajmujących się edukacją – pedagogów, socjologów, psychologów, ekonomistów, politologów i przedstawicieli innych dyscyplin naukowych – wybitnych specjalistów w swoich dziedzinach, o różnych doświadczeniach zawodowych, które obejmują, oprócz badań naukowych, także pracę dydaktyczną, doświadczenie w administracji publicznej czy działalność w organizacjach pozarządowych.

Instytut uczestniczy w realizacji międzynarodowych projektów badawczych oraz projektów systemowych współfinansowanych przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Kontakt:

#### **Instytut Badań Edukacyjnych**

ul. Górczewska 8, 01-180 Warszawa

tel. +48 22 241 71 70

e-mail: [krkbiuro@ibe.edu.pl](mailto:krkbiuro@ibe.edu.pl)

[www.kwalifikacje.edu.pl](http://www.kwalifikacje.edu.pl)

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Egzemplarz bezpłatny