Agenor Gawrzyał

„Współdecydowanie ogólnogospodarcze" w RFN. Koncepcje programowe DGB

1. Uwagi wstępne

Udział pracowników i ich reprezentantów w podejmowaniu decyzji socjalno-ekonomicznych, określany najczęściej mianem – „współdecydowania", uważany jest powszechnie za jeden z wyróżników zachodnioniemieckiego systemu społeczno-gospodarczego[1]. Wielokrotnie „współdecydowanie" stawało się przyczyną i treścią doniosłych wydarzeń w życiu politycznym RFN, oddziałując także na sytuację w innych państwach. W programach i praktyce wszystkich liczących się sił politycznych Niemiec Zachodnich zajmowało ono jedno z najważniejszych miejsc, przy czym głównym jej promotorem był ruch związkowy. Uwagę, także badaczy, zwracały jednak na ogół tylko dwie płaszczyzny „współdecydowania" – przedsiębiorstwa – na tle postulatów w skład rad nadzorczych i zarządów oraz zakładów pracy – w związku z działalnością rad zakładowych. Oba te obszary „współdecydowania" zostały w znacznym zakresie objęte normami prawa i przestały być – w przeciwieństwie do „współdecydowania ogólnogospodarczego" – przedmiotem głównie sporów teoretycznych[2].

Trzy co najmniej powody sprawiają, że problematyka „współdecydowania ogólnogospodarczego" również zasługuje na zainteresowanie. Po pierwsze, zawsze znajdowała się ona wśród postulatów uznawanych przez Federację Niemieckich Związków Zawadowych (Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB) za najważniejsze. Po drugie, zaobserwować można w ostatnich latach kolejną fazę wzrostu popularności tego „współdecydowania", co przejawiło się m. in. w przedstawieniu przez DGB w 1984 r. odrębnego dokumentu, poświęconego tylko tym zagadnieniom[3]. Po trzecie wreszcie, „współdecydowanie ogólnogospodarcze" dotyczy sfery ogólnopaństwowej – najbardziej istotnej dla określenia i realizowania polityki społeczno-gospodarczej. W polskich opracowaniach poruszających problematykę społeczno-gospodarczą RFN „współdecydowanie ogólnogospodarcze" niemal nie jest dostrzegane. Nawet obszerna monografia W. M. Góralskiego dotycząca DGB, pomija np. milczeniem fakt uchwalenia dotyczących tylko tych kwestii kilku odrębnych programów[4].

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie głównych celów koncepcji „współdecydowania ogólnogospodarczego", określenie jej miejsca w programach i praktyce DGB, prześledzenie ewolucji do połowy lat osiemdziesiątych.

Federacja Niemieckich Związków Zawodowych opierała swą działalność na 3 dokumentach o charakterze długofalowym i kompleksowym (1949, 1963, 1981) oraz na czterech doraźnych – tzw. programach akcyjnych (1955, 1965, 1972, 1979). Pierwsze odnosiły się do podstawowego dla każdego ruchu politycznego zagadnienia, jakim był stosunek do istniejącego porządku społecznego oraz do wynikających z tego celów i zadań zarówno taktycznych, jak i strategicznych. Programy akcyjne natomiast formułowano dla rozwiązania konkretnych problemów, wynikających z bieżącej praktyki. Miejsce pośrednie między oboma rodzajami programów zajmują dokumenty „monotematyczne" poświęcone zwartej, lecz o różnym stopniu złożoności i różnym znaczeniu, grupie spraw. Wśród tych dokumentów znalazło się kilka dotyczących „współdecydowania", w tym i „ogólnogospodarczego". Uchwalenie kolejnych programów podstawowych traktować można jako cezurę w charakteryzującym się wieloma sprzecznościami rozwoju DGB. Ich treść stanowi zarazem dość wyraźne odzwierciedlenie zmienności nastrojów, jakie kształtowały się wśród działaczy Federacji pod wpływem przemian w systemie społeczno–gospodarczym kapitalizmu, w tym zwłaszcza RFN. Ten ścisły związek z bieżącymi wydarzeniami jest równie dobrze widoczny w odniesieniu do „współdecydowania", które – na ogół stale obecne w programach DGB – co jakiś czas stawały się przedmiotem szczególnego zainteresowania.

2. Od kongresu w 1949 r. do Nowego Programu z 1963 r.

Pierwszy okres działalności DGB miał dla ukształtowania się istoty zachodnioniemieckiego ruchu związkowego znaczenie rozstrzygające. W tym czasie utrwalony został układ stosunków społeczno–politycznych oznaczający restaurację i umacnianie pozycji burżuazji i określający polityczno–prawne ramy związkowej działalności. Dokonała się również krystalizacja orientacji programowej DGB zasadzająca się na współpracy z państwem, zapadła także większość decyzji dotyczących materializacji koncepcji „współdecydowania" i utrwalających w procesach decyzyjnych przewagę interesów pracodawców.

Pierwszy dokument programowy uchwalony na kongresie założycielskim DGB w Monachium (12–14 X 1949) stanowił swego rodzaju wyraz niepewności co do kierunków i metod polityki związkowej. Z jednej strony bowiem zawierał on dość radykalne hasła przebudowy stosunków społecznych, kreśląc krytyczny obraz gospodarki kapitalistycznej, z drugiej zaś odwoływał się do środków charakterystycznych dla reformizmu. Równie dwoistą naturę wykazywała terminologia, w której znaleźć można było sformułowania charakterystyczne

zarówno dla chrześcijańskiej nauki społecznej, jak i marksizmu. W grupie podstawowych żądań DGB, będących zarazem instrumentami przezwyciężenia „niesprawiedliwości społecznej i gospodarczej nędzy" znalazły się:
- centralne planowanie gospodarcze;
- polityka ekonomiczna zapewniająca pełne zatrudnienie i celowe wykorzystanie wszystkich sił produkcji;
- „współdecydowanie" pracowników o wszystkich personalnych, ekonomicznych i socjalnych aspektach zarządzania gospodarką;
- przekształcenie podstawowych gałęzi przemysłu we własność wspólną[5].

Demokratyzowanie gospodarki, także poprzez rozwój „współdecydowania", uznano za niezbędny element demokratycznego porządku społecznego. Szczegółowe propozycje dotyczące ekonomicznej strony owego porządku i ujęte w formę projektu ustawy, DGB przedstawiła w roku następnym – 22 V 1950. Wydarzeniu temu towarzyszyła napięta atmosfera polityczna odzwierciedlająca rozbieżności, jakie ujawniły się w trakcie wcześniejszych wielomiesięcznych rozmów związkowców z przedstawicielami wszystkich głównych sił politycznych na temat sposobów realizacji „współdecydowania". Postulaty DGB zgłoszone na kongresie w Monachium zostały bowiem uznane przez przedsiębiorców za możliwe do przedyskutowania, pod warunkiem jednak przedstawienia konkretnej całościowej koncepcji. Stała się ona przedmiotem konsultacji na spotkaniu w Hattenheim w dniach 30–31 marca 1950 r., ale zamiast ewentualnego zbliżenia stanowisk nastąpiło ich oddalenie. Głównym obiektem zarzutów ze strony przedsiębiorców stały się związkowe propozycje rozbudowy parytetowego „współdecydowania" w zakładach pracy oraz zreformowania systemu izb handlowych i przemysłowych[6].

W odniesieniu do „współdecydowania gospodarczego" rysowała się wprawdzie możliwość porozumienia, lecz zostało ono przekreślone wskutek zaostrzenia się konfrontacji między DGB a Zjednoczeniem Związków Pracodawców (Vereinigung der Arbeitgeberverbände) popieranym przez CDU/CSU i sprzeciwiającym się zdecydowanie zasadzie parytetu. Dla przeforsowania tego stanowiska frakcja CDU/CSU 17 V 1950 r. złożyła w Bundestagu projekt nowej ustawy, na co najpierw związkowcy odpowiedzieli 22 V 1950 r. publikując Projekt Ustawy o Nowym Porządku Gospodarczym (Gesetzesvorschlag zur Neuordnung der Wirtschaft) a dwa miesiące później 25 VII – SPD, zgłaszając kolejny projekt ustawy. Związkowa koncepcja reorganizacji gospodarki opierała się na konieczności uznania co najmniej równouprawnienia kapitału i pracy oraz, co było tego konsekwencją, na przyznaniu pracownikom równoprawnego udziału w organach zarządzających podmiotów gospodarczych na wszystkich szczeblach – od zakładów pracy, poprzez przedsiębiorstwa, kraje (Land) po płaszczyznę związku (Bund)[7]. Instytucjami realizującymi „współdecydowanie ogólnogospodarcze" miały być: Izby Gospodarcze (Wirtschaftskammern), którym przypadła rola najważniejsza oraz Związkowa Rada Gospodarcza (Bundeswirtschaftsrat – BWR) i Krajowe Rady Gospodarcze (Landesweirtschaftsräte – LWR).

Izby Gospodarcze, przy tworzeniu których wykorzystano doświadczenia Izb Rolnych i Izb Rzemiosła obsadzone być miały w połowie przez reprezentantów przedsiębiorców i w połowie przez przedstawicieli pracowników. Pierwszych proponować miały związki przedsiębiorców, zaś wybierać właściciele firm lub ich (właścicieli) reprezentacje, drugich natomiast proponowałyby krajowe zarządy DGB a wybierali przewodniczący rad zakładowych. Wszyscy członkowie Izb, tworzący Zgromadzenie Ogólne (Vollversammmlung) wybierać mieli z uwzględnieniem zasady parytetu składające się z 6 osób Prezydium, spełniające funkcje kierownicze. Według podobnych reguł zreformowane miały zostać Izby Rzemiosła i Izby Rolne, w których dotychczas zasiadali tylko przedstawiciele 1 strony. Twórcy koncepcji nałożyli na Izby Gospodarcze następujące zadania:

- stworzenie równowagi interesów różnych gałęzi gospodarki,
- popieranie interesów zakładów, przedsiębiorców i pracowników,
- opiniowanie i doradztwo – wobec władz administracyjnych i sądów,
- kształcenie zawodowe,
- współpraca z nadrzędnymi radami gospodarczymi na szczeblu krajowym i centralnym (związkowym).

Drugim co do ważności elementem „współdecydowania gospodarczego" miała być Związkowa Rada Gospodarcza składająca się z 150 osób proponowanych i wyznaczanych przez organizacje przedsiębiorców i pracowników (związki zawodowe) oraz mianowanych przez prezydenta. Kadencja Rady trwać miała 4 lata, przy czym co 2 lata zmieniać się miała połowa członków. Specjalny klucz obsadzania miejsc zapewnić miał uwzględnianie różnego znaczenia poszczególnych dziedzin gospodarki: przemysł otrzymał 58 miejsc, handel, banki i ubezpieczenia – 20 miejsc, rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo – 20 miejsc, rzemiosło – 16 miejsc, komunikacja i przedsiębiorstwa publiczne – 18 miejsc, nauka „wolne zawody", osoby szczególnie zasłużone ze względów gospodarczych i społecznych – 18 miejsc.

Podobnie jak w przypadku Izb, organami Rady miały być tworzone na zbieżnych zasadach: Zgromadzenie Ogólne, Prezydium i Komisje. Funkcje BWR, choć głównie doradcze i opiniodawcze oznaczały jednak znaczną modyfikację istniejącego mechanizmu podejmowania decyzji. Rada otrzymywała następujące zadania:

- opiniowanie projektów ustaw i zarządzeń,
- na życzenie rządu, ministerstw związkowych, Bundestagu i Bundesratu doradzanie w sprawach gospodarczych, socjalnych, podatkowych i finansowych,
- zajmowanie z własnej incjatywy stanowiska w sprawach dotyczących w/w problemów,
- popieranie rozwoju gospodarczego i socjalnego i działanie na rzecz wyrównywania interesów,
- powoływanie rad i komisji doradczych przy ministerstwach i innych centralnych organach władzy, kiedy to przewidziane jest prawem, wynika ze zwyczaju lub jest uznane przez Radę za celowe.

Modyfikacja procesów decyzyjnych przejawiała się w przyznaniu Radzie roli głównego opiniodawczego organu oraz w zastąpieniu różnego rodzaju ciał doradczych przy ministerstwach instytucjami powoływanymi przez Radę.

W sposobie prezentacji przez DGB roli izb i rad dostrzec można tę samą dwoistość i niespójność, którą wykazywał już program monachijski. Tu również autorzy zdają się potwierdzać aktualność aspiracji zdecydowanego zreformowania istniejącego w RFN mechanizmu podejmowania decyzji, m. in. uznając „współdecydowanie ogólnogospodarcze" za formę samorządności (Selbstverwaltung), a równocześnie praponując rozwiązanie, którego osią jest kompromis i faktyczne zachowanie *status quo*. Mimo tego związkowa wizja reorganizacji gospodarki miała niewielkie szanse powodzenia. Poparcie, co było oczywiste, uzyskała głównie ze strony SPD, pozostałe siły polityczne zgłaszały różnego rodzaju zastrzeżenia. Zdecydowanymi oponentami koncepcji DGB byli liberałowie, chadecy zaś, skłaniający się generalnie ku „współdecydowaniu ogólnogospodarczemu", odrzucali model funkcjonowania izb. O akceptacji przez CDU samej idei włączenia reprezentantów pracowników w procesy decyzyjne na szczeblu centralnym świadczył zgłoszony w 1953 r. i skrytykowany przez DGB „Plan Arnolda" (od nazwiska premiera Nadrenii – Północnej Westfalii) przewidujący wprawdzie powołanie okręgowych izb gospodarczych, ale nie zmieniający istoty Izby Handlowej i Przemysłowej[8].

W ciągu pierwszych kilkunastu miesięcy po opublikowaniu Nowego Porządku, miesięcy przełomowych dla przyszłości związkowej aktywności w sferze reformowania gospodarki i państwa, zainteresowanie DGB skupiło się nie na „współdecydowaniu ogólnogospodarczym", lecz na dwóch pozostałych płaszczyznach oraz na sprawach wewnątrzorganizacyjnych. Pierwsze wiązało się z regulaminem udziału pracowników w zarządzaniu przemysłem ciężkim (hutniczym, stalowym i górnictwem) – tzw. Montanmitbestimmungsgesetz, drugie natomiast z koniecznością wyboru nowego przewodniczącego po nagłej śmierci H. Böcklera w 1951 r.[9]. C. Fette, który stanął na czele organizacji w wyniku wyborów podczas kongresu nadzwyczajnego (22–23 VI 1951; Essen), znalazł się w niezwykle trudnej sytuacji i to jemu właśnie przypadło w udziale uznanie bezsilności DGB. Nie udało się bowiem zmienić treści Montanmitbestimmungsgesetz, uznawanej co najwyżej za pewien krok ku realizacji prawdziwego współdecydowania, nie udało się również skłonić rządu K. Adenauera do przyjęcia ustawy o „współdecydowaniu ogólnogospodarczym", mimo iż w trakcie negocjacji władze stwarzały wrażenie, że akceptują związkowe propozycje (np. K. Adenauer, 8–9 VIII 1951)[10]. Związki zawodowe doznawały tych porażek chociaż przywódcy DGB sięgali po dość znaczne środki nacisku – najpierw zawieszono uczestnictwo w pracach instytucji określających politykę gospodarczą, w tym także w komisjach rządu, następnie – w związku z projektem Ustawy o Ustroju Przedsiębiorstw (Betriebsverfassungsgesetz) – zagrożono demonstracjami. Kiedy pomimo strajków i demonstracji rząd przeforsował własną wersję wspomnianej wyżej ustawy, ruch związkowy stanął przed koniecznością przeanalizowania przyczyn dotychczasowych niepowodzeń

i określenia przyszłych metod działania. Częściowo rolę tę spełnił drugi zwyczajny kongres DGB (13–17 X 1952; Berlin), któremu niektórzy autorzy przypisują wręcz znaczenie przełomowe dla omawianej tu problematyki[11]. Obok zmian personalnych (nowym przewodniczącym został W. Freitag), nastąpiło przesunięcie zainteresowania ku sprawom porozumień taryfowych i socjalnych, a więc „przeciwko zasadniczemu reorganizowaniu (Neuordnung) całego społeczeństwa"[12]. Czołowi działacze DGB uznali, że w ówczesnej konstelacji politycznej realizacja zgłoszonego przed dwoma laty programu przebudowy gospodarki nie jest możliwa, oraz że do kolejnych wyborów (1953) parlamentarnych należy wyeksponować te obszary aktywności, w których szanse na sukces są znacznie większe. Ale rezultaty kampani wyborczej, w którą DGB również się zaangażowała popierając pośrednio SPD, przyniosły wraz z absolutnym zwycięstwem CDU (9 IX 1953) kolejne rozczarowanie. Wyniki wyborów oznaczały zarazem utrwalenie aktualnego układu sił i oddały związkowe nadzieje na realizację zasadniczych elementów programu z 1950 r. o kilka następnych lat. Potwierdzały to też przyjęte w tej kadencji uregulowania prawne dotyczące Izb Przemysłowych i Handlowych (1956), „współdecydowania" w koncernach przemysłu ciężkiego (Haldingnovelle – 1956). W DGB zaostrzyły się dyskusje nad wyborem właściwej strategii, w których stopniowo coraz więcej zwolenników zyskiwała grupa zorientowana na inteligencję z państwem[13]. Oznaczać to musiało zarazem modyfikację koncepcji "współdecydowania ogólnogospodarczego", tym bardziej, że przygotowane przez rząd, wspomniane wyżej, rozwiązania instytucjonalno–prawne kolidowały z postulatami DGB z 1950 r. Dla ich aktualizacji zarząd DGB powołał specjalną grupę roboczą, która w 1956 r. przedstawiła dwa projekty ustaw, dotyczące Izb Handlowych i Przemysłowych, oraz związkowej Rady Gospodarczej. Najistotniejsze zmiany w stosunku do 1950 r. polegały na:

- rezygnacji z postulatu tworzenia Izb Gospodarczych,
- wysunięciu żądań parytetowego obsadzania istniejących Izb Przemysłowych i Handlowych,
- rozszerzeniu uprawnień BWR o opiniowanie projektów rocznych budżetu centralnego.

Propozycje te stały się przedmiotem ostrych sporów podczas kolejnego czwartego kongresu DGB (1–6 X 1956 – Hamburg), bowiem część działaczy (m. in. O. Brenner) dowodziła, że skoncentrowanie uwagi na BWR będzie równoznaczne z odstąpieniem od dążeń do wywierania rzeczywistego wpływu na politykę społeczno–gospodarczą. Przyjęte przez Kongres dokumenty nawiązywały jeszcze do programu z 1949 r., ale wybór nowego przewodniczącego (W. Richter), który był specjalistą z zakresu polityki socjalnej, oświadczył, iż ciężar działalności związkowej przesunie się ku tym właśnie zagadnieniom. Zmiana ta wyraźniej dostrzegalna była w praktyce DGB, gdyż stosowana przez wielu, zwłaszcza lewicowych działaczy, terminologia sprawiała wrażenie kontynuowania nakreślonego w 1949 r. sposobu aktywności. Decydujące znaczenie dla reorientacji programowej Federacji miały: szybki rozwój gospodarczy RFN, kolejna porażka socjaldemokratów w wyborach w 1957 r. (15 IX) oraz dokona-

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu

na, m. in. pod ich wpływem, zmiana podstawowych założeń programowych. Z chwilą przyjęcia w 1959 r. przez SPD Programu Godesberskiego stało się oczywistym, że podobna ewolucja dokona się w DGB.

3. Umocnienie się orientacji reformistycznej

Władze Federacji zobowiązane zostały do dostosowania działalności DGB do zmian zachodzących w systemie gospodarczo–politycznym RFN przez uchwały kongresu w Stuttgarcie (17–22 IX 1959 r.) i Hannowerze (22–27 X 1962). W tym celu zwołano drugi kongres nadzwyczajny, który odbył się w dniach 21–22 XI 1963 r. Düsseldorfie. Podstawowym problemem, jaki należało roztrzygnąć był stosunek do ewolucji kapitalizmu i odpowiedź na pytanie, czy celem działalności związkowej winno być reformowanie systemu, przy aprobacie jego wyznaczników, czy też negacja i dążenie do głębokich, jakościowych przeobrażeń. Treść przyjętych dokumentów dawała więcej satysfakcji zwolennikom pierwszego rozwiązania, ale z głoszenia potrzeby stworzenia nowego porządku społeczno–ekonomicznego nie zrezygnowano. „Nowy program – trafnie stwierdzał jeden z badaczy DGB – uznaje pluralizm społeczny jak i istniejący porządek gospodarczy, i definiuje rolę związków zawodowych jako czynnika stabilizującego społeczeństwo: dzięki temu wytyczono drogę od założeń antykapitalistycznych do związkowej koncepcji reform, do ewolucyjnej zmiany istniejącego systemu"[14]. Zagadnieniom „współdecydowania" poświęcono sporo uwagi stosując je zarówno w części zatytułowanej "Podstawy polityki gospodarczej" jak i w preambule eksponującej główne nurty działalności DGB. Pomimo deklarowania potrzeby precyzyzjnego rozróżnienia między celami a środkami, w odniesieniu do „współdecydowania", także „ogólnogospodarczego", tego nie zrealizowano. Z jednej strony „współdecydowanie" uznano za jeden z głównych filarów opartego na równości i sprawiedliwości systemu społecznego, z drugiej zaś – za instrument służący realizacji głównych celów polityki gospodarczej: pełnego zatrudnienia, wzrostu gospodarczego, sprawiedliwego podziału dochodów. Zepchnięto je do roli ważnego wprawdzie, ale nie najważniejszego, środka urzeczywistniania interesów pracowników. Takie ujęcie rodziło szereg wątpliwości w kontekście innego związkowego żądania, by wszystkie instytucje „współdecydowania" obsadzone były na zasadzie parytetu. Gdyby ta koncepcja została zrealizowana w swym najszerszym wariancie, obejmującym przedsiębiorstwa (rady nadzorcze, zgromadzenia akcjonariuszy), zakłady pracy oraz szczebel krajów i związku, oznaczało by to jej nadanie „współdecydowaniu" roli głównej, a nie jednej z wielu, w procesie artykulacji i realizacji interesów pracowników. Płaszczyzna państwa w porównaniu z dwoma pozostałymi stwarzała reprezentantom pracowników najmniejsze możliwości walki o realizację interesów. Program deklarował bowiem wyraźnie, iż chodzi w tym przypadku głównie o funkcje doradcze, przy czym – co było uderzające – był bardzo mało konkretny. Jednoznacznie odrzucono tylko ideę powoływania

odrębnych izb pracy. Zmniejszenie zainteresowania DGB forsowaniem „współdecydowania", odzwierciedlone już w układzie programu, dostrzegalne było także w praktycznej działalności. Po kongresie w Düsseldorfie w strukturze organizacyjnej DGB nie zaszły żadne zmiany potwierdzające, deklarowany przecież wciąż, zamiar walki o rozszerzenie udziału pracowników w procesach decyzyjnych, a wydział „współdecydowania" przy zarządzie DGB składał się nadal z jednego referenta. Osłabła również działalność analityczno-konsultacyjna, czego przejawem m. in. było zawieszenie spotkań rzeczoznawców, z których ostatnie odbyło się jeszcze przed kongresem(13 VI 1962). Uwaga DGB skoncentrowała się na polityce płac i dochodów, na czerpaniu możliwie największych korzyści z wzrostu gospodarczego i rozbudowie świadczeń socjalnych. Klasycznym „produktem" takiej orientacji był Program Akcyjny z 1965 r., w którym domagano się m. in. – wypłaty 13 pensji, minimalnego 4–tygodniowego urlopu, płatnego urlopu na dokształcanie, uregulowania "sprawiedliwego" podziału majątku (Vermögensverteilung)[15]. Zaakceptowano również ideę akcji ludowych i zapewnienie pracownikom udziału w procesie decyzyjnym poprzez zmianę ich roli – jako współwłaściciele mogli działać skuteczniej, niż jako członkowie instytucji „współdecydowania". Zmianie uległ także stosunek do państwa, które zaczęto traktować jako swego rodzaju arbitra godzącego różne interesy. Zgłoszono równocześnie gotowość do udziału w przygotowaniu i realizacji polityki gospodarczej. Taką myśl można znaleźć w dokumentach VII kongresu (9–14 V 1956 – Berlin). „Współdecydowaniu" przypisano w nich szczególną rolę w określaniu planowej i długookresowej polityki gospodarczej, przy czym odniesiono to również do Wspólnot Europejskich[16]. Postulat zwiększenia interwencyjnej funkcji państwa wiązał się wyraźnie z zaznaczającym się załamaniem koniunktury i ze związaną z tym groźbą pogorszenia się materialnej i socjalnej pozycji pracowników. To zjawisko miało decydujący wpływ na powrót idei „współdecydowania ogólnonarodowego". Powrót ten przyspieszony został po wejściu socjaldemokratów w skład rządów, utworzenie „wielkiej koalicji" i powołaniu Akcji Zespolonej (Konzentrierte Aktion). W 1966 r. zwiększono obsadę personalną Wydziału Współdecydowania przy Zarządzie DGB, co sygnalizowało iż zwiększą się zadania analityczno – programowe. Tak też się stało, a w odniesieniu do „współdecydowania ogólnogospodarczego" pierwsze istotniejsze efekty pojawiły się w połowie następnego roku[17]. Sformułowane zostały wówczas ogólne funkcjonalne i instytucjonalne ramy tego „współdecydowania", a po usystematyzowaniu wyników konsultacji powstał dokument „Tezy o współdecydowaniu ponad przedsiębiorstwem" (Thesen zur überbetrieblichen Mitbestimmung). Eksponował on potrzebę rozszerzenia systemu izb o Izbę Pracy – odpowiedniczkę Izb Przemysłowych i Handlowych – oraz postulował tworzenie równocześnie rad socjalnych i gospodarczych. „Tezy" stały się przedmiotem dyskusji kolejnego spotkania ekspertów (5 X 1967), którzy w przyjętej rezolucji wezwali wszystkie instancje związkowe do zgłaszania własnych propozycji[18]. Treść rozwiązań proponowanych podczas tego spotkania nie odpowiadała jednak preferencjom władz Federacji, które

skłaniały się raczej nie ku powoływaniu nowych izb, lecz ku modyfikacji zasad funkcjonowania izb już istniejących, tak by były w nich reprezentowane związki zawodowe. Stanowisko to znalazło pełne odzwierciedlenie w czasie kolejnej narady zorganizowanej przez Wydział Polityki Gospodarczej DGB w maju 1968 r. (9–10, Hattingen), co miało decydujące znaczenie dla ostatecznego kształtu propozycji związkowych. Wydział „współdecydowania" wspólnie z Instytutem Gospodarczym DGB ujął je w formę programu, który zatwierdził Zarząd Wykonawczy Federacji w dniu 4 XI 1968 r. Dokument ten został 24 I 1969 r. zaakceptowany przez Komisję Programową, a następnie dwa tygodnie później (4 II) przez Zarząd, który z kolei przekazał go w formie wniosku (Antrag) pod obrady VIII Kongresu Federacji (19–23 V 1969, Monachium)[19]. Na tym jednak nie zakończył się proces uchwalania nowej koncepcji, bowiem kongres rezolucji nie przyjął – przekazując ją do rozpatrzenia Prezydium Federacji. Głównym powodem tej decyzji były spory wokół izb pracy, gdyż część delegatów (Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Drzewnego i Tworzyw Sztucznych oraz Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Włókienniczego i Odziezowego), wbrew stanowisku Zarządu, powróciła do idei ich powoływania. Dopiero po blisko dwóch latach pracy, w marcu 1971 r., opublikowano odrębny dokument poświęcony, po raz pierwszy w historii DGB, wyłącznie „współdecydowaniu ogólnogospodarczemu". Był on swego rodzaju odpowiedzią na wnioski zawarte w raporcie tzw. Komisji K. Biedenkopfa, powołanej 13 XII 1966 r. dla zbadania praktyki „współdecydowania" w RFN. W 5 częściach przedstawiono: Zasady (I), Problem Izb Pracowników (II), Związkową Radę Gospodarczo–Socjalną (III), Krajowe Rady Gospodarcze i Socjalne (IV), Regionalne Rady Gospodarcze i Socjalne (V). Był to dokument niejednolity, w którym sformuowania precyzyjne przeplatały się z dwuznacznymi, i który był wyrazem utrwalania się w ruchu związkowym tendencji integracjonistycznych. Instytucje „współdecydowania" przewidziane w programie nawiązywały do idei z początku lat 50–tych: proponowano utworzenie Rady Gospodarczo–Socjalnej, Krajowych i Regionalnych Rad Gospodarczych i Socjalnych, zreformowanie Izb Przemysłowych i Handlowych. Zrezygnowano jednocześnie z powoływania odrębnych Izb Pracowników, gdyż jak sądzono, mogły one stanowić konkurencję dla działalności związkowej. Problematyce izb poświęcono nawet więcej miejsca niż opisowi struktury i zadań rad krajowych. Uzasadniając negatywny stosunek do idei tworzenia izb wskazywano, iż:

- publiczno–prawny chorakter izb nadałby im większą wagę w stosunku do pozbawionych tego statusu związków zawodowych;
- zasada obowiązkowego członkostwa izb dyskriminowałaby opartą na dobrowolności aktywność związkową;
- nowa instytucja sprzyjałaby polaryzacji interesów pracowników;
- zagrożone byłoby związkowe prawo do wyłącznego reprezentowania pracowników;
- powstanie izb wiązałoby się z rozbudową aparatu biurokratycznego, który hamowałby procesy demokratyzacji;

– istnienie izb mogłoby się odbić niekorzystnie na wzroście liczby członków związków i pośrednio na wysokość dochodów uzyskiwanych ze składek;
– niebezpieczeństwa płynące z tworzenia izb przeważają nad ewentualnymi korzyściami[20].

Trudno o bardziej przekonywujący wyraz dążenia do zachowania dotychczasowej pozycji. Rady Gospodarczo–Socjalne stanowić miały natomiast swego rodzaju kontrpropozycję wobec zapoczątkowanej przez K. Schillera w formie wspomnianej już Akcji Zespolonej, praktyki konsultacji realizowanej w oparciu o Ustawę o Stabilizacji z 8 VI 1967 r. Myślą przewodnią Ustawy było skoncentrowanie wysiłków wszystkich ośrodków władzy i instytucji uwikłanych w procesy decyzyjne w gospodarce (związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców itd.) dla osiągnięcia celów stawianych przez rząd tj. stabilizacji gospodarki i zapewnienia odpowiedniego jej wzrostu. W gesti K. Schillera leżało jednak zarówno określenie kręgu uczestników, przedmiotu jak i terminów spotkań[21]. Jeśli uwzględni się jeszcze fakt, że na plan pierwszy wysuwano zagadnienia płac i dochodów, sceptyczna ocena jaką tej formie „demokratyzacji" wystawiła DGB, staje się oczywista. Zasady powoływania i działania rad eliminować miały wszystkie te zasady, jakie z punktu widzenia związkowej koncepcji „współdecydowania" posiadała „Konzentrierte Aktion":
– dowolność w określaniu problematyki konsultacji,
– nierównoprawność pozycji uczestników,
– orientację ku celom krótkookresowym,
– selektywność udostępnianych informacji.

Rady obsadzone być miały przez główne organizacje reprezentujące pracodawców i pracowników, które same miały określić liczbę miejsc przyznanych poszczególnym branżom[22]. Członków Rady Związkowej powoływać miał prezydent na wniosek owych organizacji, przy czym liczka kandydatów równa była liczbie miejsc, tak by nie miał on możliwości wyboru. Kadencja Rady trwać miała, podobnie jak według koncepcji z 1950 r. , cztery lata, z prawem reelekcji, ale wszyscy członkowie podlegali kolejnej nominacji. Posiedzenia zwoływać miało Prezydium co najmniej dwa razy do roku oraz dodatkowo na wniosek co najmniej 1/3 liczby członków. Organami Rady miały być Zgromadzenie Ogólne, Komisje oraz Prezydium. To ostatnie, spełniające funkcje zarządu, składać się miało z sześciu osób, po 3 z każdej strony. Wybierali oni ze swego grona przewodniczącego i zastępcę, którzy winni reprezentować przeciwne grupy interesów i którzy podlegali corocznej rotacji. Liczbę, funkcje i skład Komisji miały określać zarządy, a nałożone na Komisje zadania realizować mieli głównie jej członkowie. Ewentualnie gremia doradcze miały mieć charakter doraźny, bowiem wykluczono możliwość powoływania stałej grupy ekspertów. Posiedzenia rad miały być w zasadzie otwarte, choć koncepcja dopuszczała odstępstwa od tej reguły. Starano ograniczyć wielkość rad, ale rozpatrywane propozycje (120–160 miejsc dla szczebla centralnego; 40–100 – dla krajowego oraz ok. 20 – dla regionalnego) stawiały związki zawodowe przed trudnym zadaniem znalezienia odpowiednich kandydatów. Nie cierpiały one na nadmiar wysoko

wykwalifikowanych kadr, a tylko takie mogły spełniać oczekiwania twórców koncepcji. W istocie rzeczy jej realizacja musiała zatem oznaczać dodatkowe obciążenie dla sprawdzonych już, uznanych autorytetów.

Szczególnie dużo miejsca poświęcono w dokumencie Radom Regionalnym. Wynikało to głównie z faktu, że ich kompetencje dotykały uprawnień Izby Przedsiębiorców (szczegóły w dalszej części). Wielkość Rad miała zależeć od wielkości i struktury gospodarczej obszaru, znajdującego się w zasięgu ich działania. W związku z tym nie sformułowano ostatecznych ustaleń sugerując jedynie, iż 20-osobowe gremia powinny wywiązać się z powierzonych im zadań. Odmienna, w stosunku do dwóch pozostałych Rad, była procedura powoływania członków. Zachowano oczywiście zasadę parytetu, ale mianowanie i wyznaczanie zastąpiono wyborami. Ich przeprowadzenie miało należeć, z wyjątkiem pierwszych organizowanych przez rząd krajowy, do tej samej rady. Jej kadencja miała również trwać 4 lata, przy czym częściej odbywać się miały regulaminowe posiedzenia - co najmniej 4 razy w roku. Rady regionalne mogły w każdej chwili przekładać Radom Krajowym dokumenty do zaopiniowania oraz do podjęcia decyzji.

Najszersze kompetencje program z 1971 r. przewidywał dla Związkowej Rady Gospodarczo–Socjalnej i obejmowały one:

- prawo do przeprowadzania badań (Enqueterecht);
- prawo do uzyskiwania informacji od władz państwowych; wszyscy ministrowie, ich zastępcy, szefowie najwyższych urzędów związkowych itp. zobowiązani byli do udzielania Radzie na jej żądanie informacji oraz do odbywania spotkań;
- prawo do opiniowania oraz prezentowania stanowiska, w odniesieniu do każdego problemu wchodzącego w zakres działania Rady miała ona prawo przedstawienia swojego stanowiska, przy czym za szczególnie ważne uznano opiniowanie projektów ustaw znajdujących się w Komisjach Bundestagu. Prawo to przysługiwało radom niezależnie od tego, czy projektodawca bądź ustawodawca zgłosił chęć zapoznania się z ich poglądem, czy też nie. Przedstawiciele Rady mieli zagwarantowane prawo osobistego prezentowania opinii na forum odpowiedniej komisji. Rząd i ministrowie zobowiązani byli do wcześniejszego informowania Rady o przygotowywanych uregulowaniach, tak by miała ona czas do ich przeanalizowania;
- prawo incjatywy ustawodawczej.

W stosunku do projektu z 1950 r. dokument z 1971 r. modyfikował kompetencje BWSR w dwóch kwestiach: wprowadzono prawo incjatywy ustawodawczej, zrezygnowano z tworzenia ciał doradczych perzy ministerstwach i innych centralnych organach władzy.

Na tle uprawnień BWSR kompetencje Rad Krajowych rysowały się skromnie, gdyż ograniczono je tylko do uzyskiwania informacji od odpowiednich władz. Natomiast funkcje jakimi zamierzono obdarzyć Rady Regionalne musiały wywołać nie mniejsze kontrowersje niż np. prawo incjatywy ustawodawczej przyznane BWSR. W porównaniu z BWSR zakres działania Rad Regionalnych

był z jednej strony węższy (brak ostatniego z wymienionych wyżej uprawnień), z drugiej strony dawał się przeczyć deklarowanemu ogólnemu celowi rad – działalności li tylko doradczo–opiniodawczej. Za jedno z najważniejszych zadań Rad Regionalnych uznano bowiem planowanie regionalne obejmujące m. in. gospodarkę przestrzenną, komunikację, politykę mieszkaniową, inwestycje, gospodarkę energetyczną, wodną, ochronę środowiska. Autorzy dokumentu nie zdecydowali się wprawdzie na sformułowanie jednoznaczne i obligatoryjność owych planów pozostawili sprawą otwartą, ale było oczywistym, ich główny udział w konstruowaniu przypaść miał właśnie Radom. To z kolei rodziło pytanie o rolę władz krajowych i centralnych. Drugą grupą problemów, która musiała wywołać spory stanowiły relacje między Radami Regionalnymi a Izbami Przedsiębiorstw. Program przewidywał dokonanie poważnych zmian prowadzących do wyeliminowania wpływu Izb na przebieg procesów gospodarowania. Po pierwsze Rady przejąć miały uprawnienia dotyczące kształcenia, co było naturalną konsekwencją skoncentrowania przez nie funkcji planistycznych, po drugie Izby utracić miały swój publiczno–prawny charakter i przymusowe członkostwo a zadania nie przekazane Radom, przejąć miały władze komunalne. „W ten sposób – stwierdzono w programie – usunięte zostanie w końcu, istniejące dotychczas w Izbach splątanie zadań publicznych i prywatnych interesów kapitału"[23].

Podstawowym celem, któremu służyć miało w myśl tej koncepcji „współdecydowanie ogólnogospodarcze", było jej rozszerzenie kanałów artykulacji interesów pracowników. Intensywanie odwoływano się do uzasadnień etyczno–moralnych, a brak owej reprezentacji na szczeblu ogólnopaństwowym (krajowym, lokalnym) uważano za istotne osłabienie trwałości systemu demokracji, za stan nie dający się pogodzić z jej zasadami. Istniejący w RFN system podejmowania decyzjj preferował zdaniem związkowców, jedną tylko grupę podmiotów stosunków społeczno–gospodarczych ograniczając drugiej – pracownikom – szansę nie tylko realizacji, ale nawet prezentacji jej oczekiwań. „Współdecydowanie ogólnogospodarcze" podobnie jak pozostałe formy uczestnictwa pracowników w procesach decyzyjnych miało dla DGB znaczenie wprawdzie istotne, ale nie większe niż inne elementy związkowej koncepcji reformowania stosunków gospodarczo–społecznych. Zwracało natomiast uwagę zawarte we wstępie programu sformułowanie określające zadania „współdecydowania ogólnogospodarczego": „Współdecydowanie ogólnogospodarcze – stwierdzono tam – powinno zapewnić, by interesy pracowników stały się częścią składową dalekowzrocznej i planowej polityki gospodarczej"[24].

Zdanie to nadawało „współdecydowaniu" wymiar ogólnopolityczny odnoszący się bezpośrednio do istoty polityki gospodarczej – jej celów i metod. Z treści związkowej koncepcji wynikało przecież, że warunkiem koniecznym dla zmaterializowania idei „współdecydowania ogólnogospodarczego" była zmiana podstawowych cech owej polityki. Instytucje „współdecydowania" nie mogły spełniać swych funkcji, równocześnie zaś realizowanie nowej polityki nie mogło być możliwe bez „współdecydowania".

Takie ujęcie nieuchronnie rodziło pytanie, w jakim stopniu „współdecydowanie" w wersji proponowanej przez DGB narusza określony konstytucyjnie proces kształtowania polityki wewnętrznej, w tym ekonomicznej, w którym najważniejszą pozycję zajmowały parlament i rząd. Twórcy programu doskonale zdając sobie sprawę z zarzutów, jakie w związku z tym mogły się pojawić, już w części wstępnej zaznaczyli, iż prawo „bezpośredniego współdecydowania w obszarach zastrzeżonych dla parlamentu i rządu nie jest możliwe"[25]. Niemniej jednak z postulatu włączenia w skład BWSR instytucji typu „Akcja Zespolona" wynikało, że ambicje związkowców sięgały dalej, niż tylko opiniowanie aktywności innych. Dla zneutralizowania krytyki wskazano na szereg ogólnych korzyści, jakie wiązać się miały z działalnością Rad. Miały one m. in. ułatwić pracę parlamentu, proponując rozwiązania alternatywne przedstawione przez tradycyjne związane z Bundestagiem grupy doradców, miały przyczynić się do eliminowania szczególnie kontrowersyjnych problemów jeszcze przed uruchomieniem procesu ustawodawczego, miały zwiększać aktywność polityczną społeczeństwa. Wszystko to dowodziło jednak raczej, że nowe instytucje posiadałyby istotny, a nie tylko korygujący wpływ na działalność parlamentu i rządu. Spełnienie nadziei, jakie DGB wiązała z Radami jako instytucjami reprezentującymi interesy pracowników, zależało co najmniej od dwóch czynników: uwzględnienia tych interesów przez reprezentujących kapitał członków Rady oraz akceptacji stanowiska Rady przez władze wykonawcze i ustawodawcze. Spełnienia żadnego z tych warunków nie można jednak było oczekiwać. Nawet ten drugi warunek, z pozoru łatwiejszy do zrealizowania w związku z przewagą SPD w Bundestagu, okazał się bardziej złożony niż przypuszczano. Socjaldemokraci bowiem nie wykazali szczególnego zainteresowania koncepcją związkową, nie uczynili z niej elementu swojego programu, a w krótce, w połowie lat 70-tych, po wstąpieniu w układy koalicyjne z FDP, wypowiedzieli się przeciwko idei Rad[26]. Trudno było również oczekiwać, by efekty pracy Rad nie miały charakteru daleko idącego kompromisu, a spodziewając się trudności nawet z jego osiągnięciem, twórcy koncepcji dopuszczali możliwość oficjalnego przedstawienia przez obie strony własnych stanowisk opinii publicznej.

Dokument nie wywołał, wbrew związkowym oczekiwaniom, szerszego rezonansu, nie stał się przedmiotem bezpośredniej analizy władz. Uwagę DGB, innych organizacji oraz rządu zwróciły inne wydarzenia: nowelizacja Ustawy o Ustroju Przedsiębiorstw, kryzys naftowy, symptomy załamania koniunktury w wielu państwach kapitalistycznych. W kontekście tego ostatniego zjawiska związkowe postulaty rozszerzenia planowania nabierały szczególnego znaczenia. Było swego rodzaju znakiem czasu, że właśnie w 1972 r. na niewiele miesięcy przed „szokiem naftowym" DGB opublikował swój trzeci program akcyjny, koncentrujący się na demokratyzacji procesów decyzyjnych w gospodarce (rozszerzenie prawa pracy, przedstawicielstw pracowników w instytucjach publicznych), na urzeczywistnianiu długookresowej polityki gospodarczej (planowanie przestrzenne) i na humanizacji pracy[27]. Te ostatnie zagadnienia ujęte w formułę „współdecydowanie na stanowisku pracy" wyeksponowane w zwią-

zku z postępującą automatyzacją, wkrótce stać się miały obiektem ożywionego zainteresowania, spychając na dalszy plan „współdecydowanie ogólnogospodarcze". Przyczyniły się do tego dwa jeszcze wydarzenia: odrzucenie w 1976 r. związkowej koncepcji Rad przez Komisję d/s Reformy Konstytucji oraz uchwalenie w tym samym roku, Ustawy o Współdecydowaniu w Wielkich Przedsiębiorstwach[28].

Druga połowa lat 70–tych przebiegała dla DGB pod znakiem walki o utrzymanie zdobyczy socjalnych i demokratycznych. Próbą osłabienia wartości praktykowanych już form „współdecydowania" (zaskarżenie ustawy z 1976 r. przez organizacje przemysłowców do Trybunału Konstutucyjnego), towarzyszyło przenoszenie kosztów, dotykających także RFN, kryzysu na pracujących[29]. Długotrwałość załamania i brak wyraźnych postępów w likwidowaniu najistotniejszych jego przejawów (inflacja, bezrobocie – zob. tabela 1) skłoniły władze DGB do podjęcia próby kolejnego, kompleksowego określenia roli związków zawodowych w społeczeństwie kapitalistycznym, przeanalizowania ich celów i zadań. Było to tym potrzebniejsze, że jak trafnie zauważył W. M. Góralski: „Postawione pod wpływem kryzysu żądania walki ze skutkami recesji nie stanowiły jednolitego, opartego na rzetelnej analizie przyczyn kryzysu, programu społeczno – politycznego związków zawodowych. Większość dezyderatów miała postulatywny i jednocześnie apelacyjny charakter pod adresem rządu federalnego: nie konfrontowano faktycznej działalności egzekutywy z realizacją wysuwanych żądań[30].

Tabela 1

Główne wskaźniki sytuacji społeczno–gospodarczej RFN w latach 1974–1979

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Inflacja	6,8	6,1	4,4	3,5	2,5	3,8
Bezrobocie	2,6	4,7	4,6	4,5	3,8	3,8
Wzrost produktu społecznego brutto	0,4	–2,5	5,7	2,4	3,4	4,4

Źródło: Z. Nowak, *Polityka i rozwój gospodarczy*, w: *Republika Federalna w dobie rządów koalicji socjaldemokratyczno–liberalnej (1969–1982)*, Poznań 1985, s. 79, 82.

Już na kongresie DGB w 1975 r. (25–30 V, Hamburg), zajmującym się głównie „współdecydowaniem w przedsiębiorstwach" i polityką inwestycyjną, podjęto decyzję o przepracowaniu dokumentu programowego z 1963 r. w celu jego uaktualnienia, ale nie uznano ani za konieczne ani za pożądane dokonanie jego zasadniczej zmiany. Ocena ta uległa rewizji w późniejszym okresie, kiedy zjawiska kryzysowe objęły również gospodarkę zachodnioniemiecką. Wnioskodawcą zależało przede wszystkim na określeniu miejsca ruchu związkowego w systemie sprawowania władzy, na sprecyzowaniu stosunku do państwa i partii politycznych. Dotychczasowe próby wykorzystania partii dla wcielenia w życie związkowych propozycji kończyły się niepowodzeniem i nawet stosunki z SPD dalekie były od oczekiwań. W październiku 1979 r. Zarząd DGB przedstawił projekt kolejnego, trzeciego programu podstawowego, który po dwuletnich dyskusjach został przyjęty przez kongres nadzwyczajny w Düsseldorfie (12–14 III 1971 r.).

4. „Współdecydowanie ogólnogospodarcze" w okresie umacniania się tendencji konserwatywnych

Nowy dokument stanowił w znacznym stopniu potwierdzenie i uzupełnienie programu uchwalonego przed 18 laty, a wśród nowych elementów, wprowadzonych wyraźnie pod wpływem umacniania się RFN tendencji konserwatywnych zwracały uwagę:

- podkreślenie niezależności ruchu związkowego,
- upatrywanie w sile organizacji głównego warunku realizacji głoszonych postulatów,
- eksponowanie zagadnień dotyczących humanizacji pracy i ochrony środowiska[31].

Zwracało uwagę również i to, że program otwierały zagadnienia dotyczące praw pracowniczych i humanizacji pracy, zaś zasady pożądanego porządku społecznego znalazły się w dalszej części, przy czym poświęcono im mniej miejsca niż zagadnieniom pełnego zatrudnienia. „Współdecydowanie ogólnogospodarcze" znalazło się wyraźnie w cieniu pozostałych form partycypacji pracowników, a całość żądań zamknięto w jednym zdaniu: „Należy zrealizować współdecydowanie ogólnogospodarcze". Dlatego muszą być utworzone w skali związku, krajów jak i regionów Rady Gospodarcze i Socjalne, obsadzone na zasadzie parytetu przez przedstawicieli pracowników i pracodawców"[32]. Układ i treść programu stanowiły wierne odbicie problemów wobec których stanęła Federacja. Główną jej troską stało się bezrobocie, którego rozmiary ani w liczbach bezwzględnych, ani relatywnie nie zmalały. Co więcej w jego strukturze dokonały się zmiany negatywne, polegające m. in. na wydłużaniu się okresu pozostawania bez pracy (tabela 2). Problem ten stał się szczególnie dotkliwy w tych regionach, w których bezrobocie przybierało niemal charakter masowy, gdzie restrukturyzacja gospodarki przebiegała wolno i nie towarzyszyło jej ożywienie gospodarcze. Dotyczyło to szczególnie rejonów przemysłu ciężkiego – Saary i Ruhry. Nieskuteczność dotychczasowej polityki, zarówno władz jak i Federacji, jawiła się tu z całą ostrością, co w przypadku DGB było tym groźniejsze, że współodpowiedzialnością za taki stan rzeczy pracownicy obciążali Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Metalowego (IG Metall) bezpośrednio zaangażowany w tę problematykę[33]. Przemysł ciężki stanowił źródło jeszcze jednej, istotnej troski z punktu widzenia interesów DGB.

Tabela 2

Struktura bezrobocia w RFN w latach 1980–84

lata	stopa bezrobocia (w %)	Średni okres pozostawania bez pracy (w m–cach)	Pozostający bez pracy dłużej niż 1 rok(%)
1980	3,8	7,6	12,9
1981	5,5	7,4	13,0
1982	7,5	8,5	17,9
1983	9,1	9,2	24,9
1984	9,1	10,5	28,8

Źródło: G. Bosch, *Arbeitsmarkt*, w: Gewerkschaftsjahrbuch 1987, Köln 1987, s. 261.

Oto z początkiem lat 80–tych podjęto ponownie próby – w znacznym stopniu skuteczne – ograniczenia zakresu „współdecydowania" opartego na ustawach z 1951 r. i 1956 r.[34]. Nie udało się również związkom skutecznię walczyć o poprawę relacji między tempem wzrostu zysków, tempem wzrostu wynagrodzeń i tempem wzrostu wydajności pracy. Z chwilą objęcia władzy przez chadecję pojawiły się nowe zagrożenia: ograniczenie zdobyczy socjalnych i praw pracowniczych (m. in. prawa do strajku).

W kwietniu 1981 r., a więc w miesiąc po uchwaleniu Programu, Zarząd DGB uznał konieczność opracowania nowej, uwzględniającej najbardziej aktualne tendencje pojawiające się w systemie społeczno–politycznym RFN, koncepcji dotyczącej „współdecydowania". Obejmować ona miała wszystkie jego płaszczyzny (państwa, krajów, przedsiębiorstw, zakładów i stanowisk pracy) i proponować w odniesieniu do każdej z nich konkretne działania. W ten sposób miał powstać pakiet dokumentów w zwartej formie formułujących kompleksowe stanowisko DGB w kwestiach „współdecydowania". Decyzja Zarządu Federacji wynikała z konkretnej sytuacji społeczno–politycznej rodzącej w płaszczyźnie „współdecydowania" istotne niebezpieczeństwa. Wynikały one z fiaska związkowych nadziei na uzyskanie przez obie partie rządzące SPD/FDP odpowiadającego oczekiwaniom DGB kompromisu w sprawie przyszłości ustawy o „współdecydowaniu" w przemyśle ciężkim. Rokowania przebiegały bardzo opornie i było oczywiste, że socjaldemokraci, aby utrzymać koalicję nie będą forsować propozycji związkowych. Przewidywania te okazały się słuszne, bowiem uchwalona w 1981 r. ustawa przesuwała termin ostatecznego roztrzygnięcia o kolejne 6 lat. Miała więc charakter tymczasowy, a nie – jak się domagała DGB – ostateczny. Opracowanie Głównych założeń koncepcji „współdecydowania" powierzono Komisji Polityki Gospodarczej, która w czerwcu 1982 r. przedstawiła pierwsze efekty swej działalności. Na ich podstawie Zarząd DGB określił we wrześniu 1982 r. cele, treść i założenia „współdecydowania". W szczególności chodziło o sprecyzowanie, „jaki wkład mogą wnieść istniejące prawa współdecydowania w urzeczywistnienie celów ruchu związkowego, jakie luki posiadają owe prawa, jak muszą być rozszerzone i w jaki sposób owo rozszerzenie zrealizować"[35]. W ciągu następnych kilku lat powstał pakiet programów obejmujących m. in. :

- projekt ustawy o „Współdecydowaniu" w wielkich przedsiębiorstwach i wielkich koncernach,
- zasady doskonalenia Ustawy o ustroju przedsiębiorstw,
- zasady rozwoju prawa o przedsiębiorstwach osobowych,
- tezy o „współdecydowaniu w przedsiębiorstwach i instytucjach publiczno–prawnych",
- koncepcję „Współdecydowania na stanowisku pracy",
- „współdecydowanie ogólnogospodarcze"[36].

Ostatni z wymienionych programów przyjęty został przez DGB w październiku 1984 r. Dokument ten składał się z dwóch części, przy czym drugą stanowiły rozwiązania zaproponowane w koncepcji z 1971 r. W części

pierwszej natomiast zawarto opis ogólnych celów „współdecydowania", oraz omówiono jego instytucjonalne formy. Punktem odniesienia dla rozważań o zadaniach „współdecydowania" było bezrobocie i konieczność koordynowania i planowania działań gospodarczych w skali ogólnej. Katalog instytucji „współdecydowania ogólnogospodarczego" wzbogacono o Rady Strukturalne (Strukturräte), które miały mieć charakter tymczasowy i działać jako niedoskonały substytut Rad Socjalnych i Gospodarczych. Zaproponowane tworzenie Rad Strukturalnych wynikało ze sceptycznych przywódców DGB co do szans wcielenia w życie pełnej koncepcji. Znalazło to odzwierciedlenie w funkcjach nowych Rad, sprowadzających się tylko do opiniowania i prezentowania własnych ocen. Nie posiadały one ani prawa incjatywy ustawodawczej ani prawa prowadzenia badań. Rady Strukturalne miały być powoływane na mocy ustawy, która gwarantować miała m. in. następujące uprawnienia:

- zatrudnienie wykwalifikowanych doradców i ekspertów,
- opiniowanie informacji władz na temat tendencji rozwojowych w gospodarce oraz publikowanie tych opinii,
- uzyskiwanie od władz informacji dotyczących planowanych działań[37].

Głównym celem, któremu zgodnie z zamysłem twórców dokumentu służyć miało „współdecydowanie ogólnogospodarcze" było rozszerzenie zakresu udziału pracowników i ich reprezentantów w systemie podejmowania decyzji, nie zaś zmiana tego systemu. „Ogólnym celem współdecydowania ogólnogospodarczego – stwierdzała F. Hesse wchodząca w skład Wydziału Polityki Społecznej przy Zarządzie DGB – jest przyczynienie się do tego, by interesy pracowników były wiążąco uwzględniane we wszystkich podejmowanych przez Związek, Kraje i Gminy przedsięwzięciach, oddziałujących na warunki pracy i życia pracowników"[38]. Zasadniczą słabością całej koncepcji, co uwidaczniała idea Rad Strukturalnych, był sposób jej urzeczywistniania oraz rozbieżności między kompetencjami Rad a oczekiwanymi efektami ich prac. Z cytowanej wyżej wypowiedzi wynika wyraźnie, że władze DGB zainteresowane były rzeczywistym wpływem na procesy decyzyjne, czego jednak zasady działania Rad nie zapewniały.

Rady Gospodarcze i Socjalne miały wyłącznie uprawnienia opiniodawcze i nawet prawo incjatywy ustawodawczej, gdyby udało się je urzeczywistnić, nie gwarantowało, że ostateczna decyzja, którą miał podjąć parlament, będzie zgodna z życzeniem wnioskodawcy. Swoistą bezradność związkowców dokumentowały Rady Strukturalne, których funkcje mogły z powodzeniem spełniać istniejące już instytucje z krajowymi organizacjami związkowymi na czele.

5. Uwagi końcowe

Sposób traktowania przez Federację Niemieckich Związków Zawodowych „współdecydowania ogólnogospodarczego" był funkcją ogólnej strategii, wyznaczonej przez stosunek do istniejącego w RFN systemu polityczno–gospodar-

czego. Wszelkie dwuznaczności i sprzeczności konstrukcji tej strategii znajdowały też swe odzwierciedlenie w koncepcjach „współdecydowania". Najistotniejszą z owych sprzeczności była rozbieżność między deklarowanymi celami a kompetencjami instytucji tworzących strukturę „partycypacji". Wszystkie modele „współdecydowania ogólnogospodarczego" stawiały przed nim zadanie zapewnienia, by interesy pracowników były uwzględniane w procesach decyzyjnych. Całą uwagę w odniesieniu do rozwiązań szczegółowych skupiono jednak na pierwszym etapie procesu podejmowania decyzji, na etapie przygotowania i częściowo na etapie realizacji, zwłaszcza tego fragmentu, który dotyczył kontroli wcielenia w życie podjętych postanowień. Związki zawodowe nie chcąc się narazić na zarzuty naruszania porządku prawnego deklarowały bardzo wyraźnie rezygnację z aspiracji do uczestnictwa w fazie podejmowania decyzji, co z kolei praktycznie przekreślało szansę spełnienia przez „współdecydowanie" nałożonych na nie zadań. Jest przy tym rzeczą interesującą, że DGB dostrzegając immanentny związek między istotą systemu ekonomiczno–politycznego, wyjścia z sytuacji poszukiwała ciągle w ramach tego systemu. Wyrażał to także tytuł ostatniej broszury zawierającej koncepcję „współdecydowania ogólnogospodarczego".

Przypisy

[1] Na temat definicji „współdecydowania" zob. m. in. : B. Błaszczyk, *Od współzarządzania do samorządności*, Warszawa 1984, s. 13–17; U. Gärtner, *Mitarbeiterbeteiligung – Wege zur Wirtschaftsdemokratie? Eine kritische Uebericht*, w: *Wirschaftsdemokratie inder Diskussion*, Köln/Franfurkt /Main 1978, s. 11–45; H.–U. Niedenhoff, *Mitbestimmung inder Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1985, s. 10–13; por. też *Facts about Germany*, Gütersloh 1982, s. 237–264.

[2] Zob. np. *25 Jahre Montanmitbestimmung. Reden und Dokumente*, Franfurkt/m 1976; U. Bamberg, M. Bürger, B. Mahnkopf, H. Martens, J. Tieman, *Aber ob die Karten voll ausgereitz sind... 10 Jahre Mitbestimmurgsgesetz 1976 in der Bilanz*, Köln 1987; H. Martens, M. Bürger, *Mitbestimmung 76 und was nun?* Düseldorf 1987.

[3] *Gesmarwirtschaftliche Mitbestimmung – unverzichtbarer Bestandteil einer Politik zur Lösung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krise*, Franfurkt/m 1984.

[4] W. M. Góralski, *Związki zawodowe w RFN*, Warszawa 1982; por. też, W. Korzycki, *Współdecydowanie zatrudnionych w zakładach pracy w RFN – jego treść i znaczenie*, Kapitalizm 1979, nr 3.

[5] *Protokoll des Deutschen Gerwerkschaftsbundes für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland*, München vom 12–14. Oktober 1949, Dusseldorf 1950, s. 318 i nast.; G. Leminsky, *Überbetriebliche Mitbestimmung*, WSI – Mitteilungen 1980, s. 247 i nast.; H.–U. Niedenhoff, *Von der Enteigung zur Entmachtung: Die Entwicklung der DGB – Grundsatz – und Aktionsprogramme*, Gewerkschaftsreport 1981, nr 1, s. 12.

[6] B. Otto, *Gewerkschaftliche Konzeptionen überbetrieblicher Mitbestimmung*, Köln 1971, s. 109 i nast.

[7] *Gesetzesvorschlag des Deutschen Gewerschaftsbundes zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft*, Düsseldorf 1950, s. 27–28.

[8] B. Otto, *Gewerschaftliche..., op. cit.*, s. 119–120.

[9] Zob. m. in. U. Borsdorf, *Der Anfang vom Ende – Die Montanmitbestimmung im politischen Kräftefeld der früheren Bundesrepublik (1951–1956)*, WSI – Mitleeilungen 1984, nr 3, s. 181–196.

[10] DGB – Informationsdienst z 10 VIII 1951 r.

[11] Np. B. Otto, *Gewerkschaftliche..., op. cit.*, s. 136

[12] *Ibidem.*

[13] W. M. Góralski, *Związki..., op. cit.*, s. 89–92.

[14] B. Otto, Gewerkschaftliche... op. cit., s. 144.

[15] *DGB. Aktionsprogramm 1965*, Düsseldorf 1965.

[16] *Protokoll des 7. Ordenlichen Bundeskongresses des DGB Berlin 9. bis 14. Mai 1966*, Düsseldorf 1966, Enschliessung Nr 166.

[17] W międzyczasie odbyło się szereg konferencji i narad poświęconych „współdecydowaniu", z których najistotniejsze były spotkania ekspertów 11 IV 1967. Zob. *Rundschreiben der Abteilung Mitbestimmung im DGB – Bundesvorstand an die Vorstände der Gewerkschawten bzw. Indrustiegewerkschaften und an die Vorsitzenden der DGB – Landesbezirke vom 28.2.1967*

[18] *Ergebnisprotokoll der Sachbearbeiter – Tagung vom 5.10.1967.*

[19] *Anträge und Entschliessunen an den 8. Ordentlichen Bundeskongress des DGB von 18. bis 23 Mai 1969 in München*, Antrag Nr 348.

[20] G. Leminsky, B. Otto, *Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkchaftsbundes*, Köln 1984, s. 245–246; por. H. O. Vetter, *Mitbestimmung – Idee–Wege, Ziele. Beiträge zur Gesellschaftspolitik 1969 bis 1979*, Köln 1979, s. 36–59.

[21] Szerzej zob. m. in. H. Adam, *Die Konzientrierte Aktion in der Bundesrepublik Deutschland*, WSJ – Mittelungen 1972, nr 1.

[22] G. Leminsky, B. Otto, *Politik..., op. cit.*, s.247–252.

[23] *Ibidem*, s. 250.

[24] Ibidem, s. 244; por. K. Ballerstedt, *Zum Programm des DGB für eine gesmatwirtschaftliche Mitbestimmung*, Gewerkschaftliche Montshefte 1971, nr 9, s. 513–521.

[25] *Ibidem.*

[26] Stanowisko takie zajęła w końcu 1976 r. składająca się z reprezentantów wszystkich partii Bundestagu Komisja Badawcza d/s Reformy Konstytucji.

[27] G. Leminsky, B. Otto, *Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes*, Köln 1974, s. 63.

[28] Zob. E. Kassler, *Stationen zu einem ungeliebten Gezetz. Dokumentation und Information*, Des Mitbestimmungsgespräch 1976, nr 1, s. 3–16.

[29]Zob. *Im Namen des Volkes. Urteil und' Urteilsgründe des Bundesverfassungsgerichts zum Mitbestimmungsgesetz im Wortlaut*, Des Mitbestimmungsgespräch 1979, nr 3, s. 63–87; R. Welzmüller, Ungleichheit der Einkommensverteilung gewachsen, WSI – Mitteilungen, 1985, nr 6 s. 321–333.

[30] W. M. Góralski, *Związki..., op. cit.*, s. 111.

[31]Por. S. Mielke, F. Vilmar, *Bundesrepublik Deutschland*, w: *Internationales Gewerkschafts – Handbuch*, Oplanden 1983, s. 359

[32] G. Leminsky, B. Otto, *Politik..., op. cit.*, s. 43.

[33] Zob. np. *Zur Situation bei Eisen und Stahl*, Franfurkt/Main 1985, s. 18–28.

[34] Zob. *Die Schleichende Demontage*, Die Mitbestimmung 1985, nr 8, s. 362–363; H. O. Vetter, *Montan – Mitlestimmung – Ende durch die „Wende"?* Die Mitbestimmung 1985, nr 2, s. 60–61; *Der Kampf um den Erhalt der Montanmitbestimmung*, Düseldorf 1980.

[35] V. Jung, *Aspekte der Mitbestimmungsiniative des DGB*, Gewerkschaftliche Montashefte 1982, nr 10, s. 628.

[36] *Gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung... op. cit.*

[37] *Ibidem*, s. 12–13; por. H. Grönhoff, J. Peters, *Regionale Strukturpolitik und Mitbestimmung. Erfahrungen und Perspektiven: das Stahlpolitische Programm IG Metall*, w: *40 Jahre Mitbestimmung. Erfahrungen. Problemem – Perspektiven*, Köln 1986, s. 244–261.

[38] F. Hesse, *Gesmtwirtwirtschaftliche Mitbestimmung*, Die Mitbestimmung 1986, nr 2–3, s. 79.