

Rozdział V

Partnerzy socjalni wobec pracy – szanse dialogu społecznego

Wprowadzenie

Po 1989 r. świat pracy w Polsce uległ dramatycznej zmianie. Wprowadzenie rynkowego modelu gospodarczego oraz wymuszone, w wyniku zastosowania kryteriów efektywnościowych, procesy restrukturyzacyjne wpłynęły na zmianę warunków oraz stosunków pracy. Radykalnie zmniejszyło się bezpieczeństwo zatrudnienia i pojawiło się otwarte bezrobocie. Jednocześnie powstały warunki i silna motywacja do „brania spraw w swoje ręce” i rozwijania indywidualnego biznesu. Związki zawodowe nie od razu się w tej nowej sytuacji odnalazły i zdefiniowały swe funkcje. „Solidarność” stanęła wobec dylematu popierania przemian i obrony interesów pracowniczych, rywalizując przy tym o wpływy z OPZZ, związkami postkomunistycznymi¹, które odzyskiwały swój społeczny mandat.

Jednocześnie związki zawodowe nie miały jeszcze kontrpartniera w postaci związków pracodawców i samookreślenie się było procesem bardzo trudnym. Sprzyjał temu promowany z zewnątrz (ILO oraz struktury europejskie) tradycyjny model kształtowania trójstronnego dialogu społecznego.

Pracodawcy z kolei początkowo nie mieli swych struktur, a pierwsza z powstałych w Polsce organizacji w istocie nie reprezentowała interesu przedsiębiorców. W tej sytuacji partnerzy społeczni nie od razu mogli i umieli kształtować nowy świat pracy w sposób konstruktywny.

W rozdziale niniejszym przedstawiony został proces samookreślenia się partnerów społecznych oraz budowania dialogu społecznego z perspektywy problemów pracy. Jako że instytucja dialogu społecznego przyspieszyła samookreślenie się partnerów społecznych, rozważania zostały rozpoczęte od niej. Następnie opisane zostały związki pracodawców, nie posiadające jeszcze długiej historii, ale już coraz bardziej świadome swej roli i misji gospodarczej. Na końcu przedstawiono związki zawodowe – z ich długą i bohaterską polityczną historią, ale i trudnościami z wchodzeniem w rolę obrońcy zatrudnienia.

1. Dialog społeczny w Polsce

Historyczne uwikłanie dialogu społecznego

Cechy dialogu społecznego w Polsce są „naznaczone” wydarzeniami z przeszłości. Toczył się on już zanim powstała Komisja Trójstronna i w zasadzie w zinstytucjonalizowany sposób. Jego podstawą był zwyczaj rozmawiania z politycznymi przeciwnikami wypracowany podczas roz-

¹ W OPZZ w 2004 r., czyli 20 lat od ich powstania, ponad połowa członków organizacji to już nowi ludzie, którzy nie są związani ze starym systemem.

mów Okrągłego Stołu (1989 r.) oraz uzyskane uprawnienia związkowe, wynikające z nowej ustawy o związkach zawodowych (kwiecień 1989 r.). Uporządkowanie mechanizmów dialogu, ram funkcjonowania związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz sposobów rozwiązywania sporów zbiorowych (czyli przechodzenia poprzez różne etapy, mające na celu usunięcie przesłanek konfliktu pomiędzy pracownikami a pracodawcą, w celu uniknięcia strajku) przyniosły trzy fundamentalne ustawy² temu poświęcone, przyjęte w maju 1991 r., a więc już z możliwością wykorzystania pierwszych doświadczeń wynikających z transformacji gospodarki. Podczas debaty parlamentarnej zgłoszono pomysł wprowadzenia *lockoutu* – jako odpowiedzi pracodawców na falę strajków, jaka nastąpiła od stycznia 1991 r. To wtedy, podczas debat przedstawiciele rządu z reprezentacjami central związkowych (osobno z każdą: „Solidarnością” i OPZZ), pojawiały się pierwsze zapowiedzi wprowadzenia, w sposób sformalizowany, procedur negocjowania różnych spraw, z udziałem ekspertów.

Najgorętszym tematem kluczowych spotkań oraz porozumień zawieranych z organizacjami branżowymi były wówczas kwestie płacowe. Był to bowiem okres dramatycznego spadku płac realnych i bardzo wysokiej inflacji. Żądano zniesienia „popiwku” (tak nazywano podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń), czyli restrykcyjnego mechanizmu ograniczania wzrostu płac. Przedmiotem negocjacji były też nowe rozwiązania – w ubezpieczeniach społecznych, zasiłkach rodzinnych czy ustawie o zatrudnieniu (gdzie ograniczono długość trwania uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych).

Pierwszy krok w rozwoju dialogu społecznego w jego obecnym kształcie, zainicjowany z wyprzedzeniem w stosunku do potencjalnego konfliktu (czyli nie pod presją strajku i bieżących żądań), zaczął się w sierpniu 1992 r. od wystosowania zaproszenia do partnerów społecznych przez ówczesnego ministra pracy – Jacka Kuronia, przy czym po raz pierwszy – także do organizacji pracodawców. Zaproszenie to dotyczyło uczestnictwa w rozwiązywaniu problemu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Istotą prac nad „Paktem o przedsiębiorstwie państwowym...” było uzyskanie akceptacji związków zawodowych dla procesu prywatyzacji w zamian za prawo udziału we własności przedsiębiorstwa (akcje pracownicze uzyskiwane w preferowany sposób), stworzenie gwarancji funkcjonowania związków, dbałość o fundusz socjalny zakładu pracy oraz powołanie funduszu gwarantowanych świadczeń pracowniczych – tak, by w firmach zagrożonych upadłością i brakiem środków, można było wypłacać pracownikom wynagrodzenia i wreszcie – stworzenie Komisji Trójstronnej. W sumie – zanim powstała Komisja Trójstronna – dzięki negocjacjom ze związkami rozwiązano wiele konfliktów społecznych i wyhamowano olbrzymią falę strajków. Za instytucjonalny początek dialogu społecznego w Polsce uznaje się jednak moment podpisania w lutym 1993 r. Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania, który przyniósł w konsekwencji powstanie – na podstawie uchwały RM z 15 lutego 1994 r. – Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Kwestie wnoszone do dialogu społecznego przez jego uczestników ustawicznie wykraczały poza wąsko rozumiane zbiorowe stosunki pracy. Partnerzy społeczni wzięli na siebie współodpowiedzialność za powodzenie reform gospodarczych, chociaż nigdy nie chcieli tego przyznać i nie ma potwierdzenia takiej postawy w żadnym dokumencie związkowym. W nich bowiem definiowali swoją rolę jako obrońcy praw pracowniczych w trudnym procesie transformacji, a nie promotora nowych rozwiązań. Podstawowym problemem była jednak podwójna rola, jaką pełnili główni liderzy związkowi, którzy byli zarazem związkowcami i parlamentarzystami. „Solidarność” sama pełniła swoje funkcje polityczne nie chcąc zaufać do końca żadnej innej reprezentacji politycznej³. OPZZ z kolei od samego początku związany był z partią polskiej socjaldemokracji komunistycznego rodowodu (SDRP i następnie SLD). Spory rządu ze związkami były więc sporami *stricte* politycznymi, co osłabiło gotowość do budowania kompromisowych rozwiązań dotyczących spraw pracowniczych i *de facto* uniemożliwiło pierwszej Komisji Trójstronnej spełnianie swoich głównych funkcji.

Pracodawcy na szczeblu centralnym nie byli jeszcze właściwie reprezentowani. To wszystko wpłynęło na powstanie sytuacji nierównowagi między partnerami, najwidoczniejszej chyba w okresie debaty nad Kodeksem pracy w latach 1995-1996, kiedy we wszystkich sprawach zwy-

² Ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców i o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

³ Dopiero powołanie do życia AWS (Akcji Wyborczej Solidarność) na przełomie 1996/1997 r. trochę tę sytuację odmieniło.

ciężały racje związkowe⁴. Podstawowym problemem dialogu stała się wówczas tzw. reprezentatywność partnerów społecznych. Związki zawodowe nie były postrzegane jako właściwe reprezentacje ze względu na zbyt mocne zaangażowanie w politykę, a związki pracodawców ze względu na brak organizacji reprezentujących sektor prywatny.

Partnerzy społeczni w Komisji Trójstronnej

Poza NSZZ „Solidarność” i OPZZ, po stronie związkowej w pracach „pierwszej” Komisji Trójstronnej uczestniczyły także centrale związków branżowych, tj.:

- Federacja Związków Zawodowych Pracowników PKP,
- Konfederacja Związków Zawodowych Energetyków,
- Porozumienie Związków Zawodowych „Kadra”,
- Związek Zawodowy Inżynierów i Techników,
- Związek Zawodowy Maszynistów Kolejowych w Polsce,
- Związek Zawodowy Pracowników Komunikacji Miejskiej,
- Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Maszynowego.

Interesy pracodawców były w „pierwszej” TK reprezentowane przez powstałą w 1989 r. Konfederację Pracodawców Polskich.

Ustawa o Trójstronnej Komisji z lipca 2001 r. („drugiej”) równie szeroko, co poprzednio – określa zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem zainteresowania komisji. Praktycznie rzecz biorąc, wszystko, co ma duże znaczenie społeczne i jest ważne dla zachowania pokoju społecznego, stanowi przedmiot jej zainteresowania. Nieco zmienione zostały kryteria reprezentatywności partnerów społecznych, wprowadzona została również zasada jej okresowego potwierdzania, ale nadal podstawowym kryterium kwalifikującym każdego z partnerów społecznych do udziału w pracach Komisji Trójstronnej pozostaje ich – rozumiana numerycznie – reprezentatywność, nie zaś, na przykład, zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań podjętych wobec pozostałych partnerów, a zatem – zdolność do kontrolowania decyzji tych, których się reprezentuje.

Zarazem jednak, wiele wskazuje na to, że ustawa ta jest – a przynajmniej może być – początkiem nowej praktyki dialogu społecznego.

Na podstawie Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z 6 lipca 2001 r. do TK wchodzi następujące organizacje reprezentujące interesy stron:

- **administracja publiczna:**
 - przedstawiciele RM wskazani przez Premiera,
- **związki zawodowe:**
 - NSZZ „Solidarność”,
 - OPZZ,
 - Forum Związków Zawodowych (na podstawie decyzji Sądu Okręgowego w Warszawie z listopada 2002 r.),
- **organizacje pracodawców:**
 - Konfederacja Pracodawców Polskich,
 - Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych,
 - Związek Rzemiosła Polskiego,
 - Business Center Club – Organizacja Pracodawców (na podstawie decyzji Sądu Okręgowego w Warszawie z grudnia 2001 r.).

⁴ Także eksperci z dziedziny prawa pracy podzielnali racje związkowe.

Porównując warunki funkcjonowania, działania oraz efekty pracy w dwóch okresach i dwóch modelach Komisji Trójstronnej, trzeba zauważyć istotne różnice. W pierwszych latach funkcjonowania Komisji Trójstronnej jej prace skupione były na debatach dotyczących kształtowania warunków dla wzrostu wynagrodzeń. Rozwijało się przy tym wiele inicjatyw branżowych. Przedmiotem sporów, ale i poszukiwania rozwiązań, była sfera ubezpieczeń społecznych i narastające wówczas przekonanie o potrzebie reformy systemu emerytalnego, a także innych dziedzin polityki społecznej. OPZZ sformułował to jako potrzebę gwarancji socjalnych i w 1999 r. przedstawił przyjętą po rozmowach z pracodawcami i rządem propozycję pakietu gwarancji socjalnych obywateli⁵. W drugiej fazie istnienia Komisji Trójstronnej – od 2000 r. po kilku nieudanych próbach zawarcia paktu o pracy, w związku ze wzrostem bezrobocia oraz dążeniem rządu do budowania polityki rynku pracy zgodnej z założeniami Europejskiej Strategii Zatrudnienia – tematyka pracy w kontekście wzrostu przedsiębiorczości dla tworzenia miejsc pracy stała się kluczowa. Odmienienie jednak niż poprzednio sygnalizowano potrzebę debaty w tych sprawach. Inicjatorem był nie tylko rząd, ale także, a może nawet przede wszystkim – pracodawcy⁶, którzy stawiali problem uelastyczniania Kodeksu pracy. Ich działanie okazało się skuteczne. Dwustronne, autonomiczne porozumienie PKPP i OPZZ z lutego 2002 r. otworzyło drogę do nowelizacji Kodeksu pracy w lipcu bieżącego roku.

Podobny charakter, choć już ze zdecydowanie większym udziałem innych partnerów z Komisji Trójstronnej, miały trwające przez cały 2003 r. negocjacje, dotyczące wielu kwestii funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz zatrudnienia⁷ zwieńczone parafowanym porozumieniem z 2 grudnia 2003 r. Ostateczną wersję porozumienia podpisały wszystkie organizacje pracodawców, ale niestety po stronie związkowej, jedynie OPZZ (bez Solidarności i Forum Związków Zawodowych).

Przez te wszystkie lata próbowano zawrzeć wiele porozumień o charakterze generalnym. Poniżej przedstawiamy charakterystykę niektórych z nich.

Porozumienia zawarte w latach 1989-2003

- **Porozumienie Rady Ministrów i Komisji Krajowej NSZZ Solidarność w sprawie reguł postępowania przy rozwiązywaniu sporów pomiędzy administracją państwową i NSZZ Solidarność**

Zawarte w maju 1992 r., w okresie, gdy realizacji reform gospodarczych towarzyszyły silne niepokoje społeczne, w szczególności strajki pracownicze. Miało charakter wyłącznie proceduralny, bowiem nie istniała wtedy żadna instytucjonalna forma dialogu społecznego między władzą a związkami zawodowymi. Określało procedury rozwiązywania konfliktów na szczeblach: ogólnokrajowym, branżowym lub zawodowym, a także lokalnym. Uzgodniono, że postulaty zgłaszane w toku sporu mogą dotyczyć wyłącznie spraw mieszczących się w kompetencjach związków zawodowych, lecz nie takie, których regulacja wymaga wydania lub zmiany ustawy. Porozumienie określało procedurę prowadzenia negocjacji przez upoważnionych przedstawicieli stron.

- **Pakiet gwarancji socjalnych obywateli**

Zawarty w 1995 r. zawiera uzgodnione kierunki i podstawowe środki realizacji polityki społecznej państwa. Jego propozycję przedstawił OPZZ, kierując się potrzebą stworzenia gwarancji bezpieczeństwa socjalnego jako wytyczną dla polityki społecznej państwa. Rozmowy na temat tego paktu odbyły się między OPZZ, innymi związkami z Komisji Trójstronnej, pracodawcami oraz stroną rządową.

- **Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich**

Przyjęty jednostronnie przez rząd w sierpniu 2000 r. (z inicjatywy NSZZ Solidarność RI, po protestach chłopskich ze stycznia 2000 r., w których istotną rolę odgrywała „Samoobrona”, wówczas jako związek zawo-

⁵ Temat ten był przedmiotem dyskusji jeszcze przed powstaniem Komisji Trójstronnej i wyrazem dążeń związków zawodowych do obrony praw socjalnych obywateli w warunkach transformującej się gospodarki i zmieniającego się modelu państwa opiekuńczego.

⁶ Reprezentowani już przez drugą organizację – Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych.

⁷ Przedmiotem negocjacji były następujące problemy: liniowy *de facto* podatek dla podmiotów gospodarczych i osób prowadzących działalność gospodarczą, projekt ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zmiany w przepisach ubezpieczeniowych, a przede wszystkim dalsze zmiany Kodeksu pracy, w tym znalezienia rozwiązania dla skutecznego wypowiedziania przez pracodawców układów zbiorowych pracy oraz problemu zatrudnienia pracownika na czas nieokreślony, warunkowane dyrektywą UE w tej sprawie.

dowy rolników) ma formę umowy społecznej, określającej pożądany model polskiego rolnictwa i strategię jego rozwoju w okresie 15-20 lat. Nie udało się doprowadzić do końcowego podpisania paktu przez wszystkich sygnatariuszy – ze względu na ambicje polityczne różnych partnerów. Treść paktu dotyczyła również rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na wsi i w małych miastach oraz warunków awansu społecznego i cywilizacyjnego wsi. Pakt precyzuje także zasady prowadzenia dialogu społecznego pomiędzy reprezentacją środowisk wiejskich i rządem oraz tworzy warunki dla reprezentowania polskich rolników w UE. Pakt składa się z 4 filarów określających priorytetowe obszary działań:

- (1) wspieranie rolnictwa i jego otoczenia,
- (2) rozwój infrastruktury przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy,
- (3) kompleksowa polityka społeczna wobec wsi i rolnictwa,
- (4) instytucjonalizacja partnerstwa i dialogu społecznego.

• Regionalne porozumienia społeczne

W całym okresie lat 90. zawarto trzy regionalne porozumienia: kontrakt regionalny dla województwa katowickiego, między stroną związkową i sejmikiem samorządowym województwa (1995); dwustronne porozumienie między NSZZ Solidarność regionu Mazowsze i Warszawskim Porozumieniem ZZ, a Związkiem Pracodawców Przemysłu Warszawskiego (1996) oraz Układ Trójstronny, zawarty przez Wojewodę Zielonogórskiego, organizację pracodawców regionu zielonogórskiego, zarząd regionu NSZZ Solidarność i Radę Wojewódzką OPZZ (1996). Porozumienia miały na celu poprawę warunków pracy i jakości życia w regionach. Wcześniej podobne porozumienie zawarto w Łodzi, w lutym 1993 r. budując zręby regionalnej współpracy partnerów społecznych, samorządowych i rządowych.

• Porozumienie Trójstronnej Komisji z grudnia 2003 r.

Efektem negocjacji prowadzonych w ramach określonych uchwałą Nr 17 Trójstronnej Komisji było uzgodnienie następujących kwestii: (1) porozumienie w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, (2) porozumienie wobec założeń ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, (3) porozumienie w sprawie wyników prac zespołu ds. prawa pracy i układów zbiorowych, (4) porozumienie w sprawie wzrostu wynagrodzeń w 2004 r., (5) projekt ustawy o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (6) porozumienie w sprawie rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej, (7) porozumienie w sprawie wysokości wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców na 2004 r.

Branżowe Zespoły Trójstronne

Warto zdawać sobie sprawę z tego, że poza Komisją Trójstronną działają w Polsce – ze zmienną dynamiką – branżowe zespoły trójstronne, których powstanie związane jest z próbami wypracowania kompromisów dotyczących strategii restrukturyzacyjnych kluczowych działów gospodarki. Obecnie działa – z różnym skutkiem i różną dynamiką – przynajmniej osiem zespołów tego rodzaju, a ich aktywność jest wyznaczona poziomem kontrowersji, jakie rodzą programy restrukturyzacji odpowiednich branż i podejmowane w związku z nimi decyzje. Nieustanne kłopoty, jakie kolejnym rządowi nastrożają próby restrukturyzacji górnictwa powodują, na przykład, że w publicznych debatach wiele uwagi poświęca się negocjacom prowadzonym w ramach Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników (powołanego już na początku 1993 r., po wielkim górniczym strajku, który zainicjował poważną debatę na temat zorganizowanego procesu restrukturyzacji tej branży, a na przełomie 1997/1998 r. w tym zespole odbywały się negocjacje dalszego programu restrukturyzacji górnictwa) natomiast, skądinąd ważne prace prowadzone w Zespole Trójstronnym ds. Społeczno-Gospodarczych Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki czy obrady dwustronnego Zespołu ds. Pracowników Przemysłu Metalowego – mimo iż w wielu sprawach przyniosły bardzo konkretne efekty – nie cieszyły się specjalną uwagą opinii publicznej. Ciekawe jest też i to, że niekiedy w formule trójstronnej pracuje się nad rozwiązaniami poważnych ogólnokrajowych problemów, jak np. program restrukturyzacji PKP (1999 r.), mimo niepowiązania zespołu z Komisją Trójstronną.

Branżowe instytucje dialogu społecznego w stosunkach pracy:

- Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników,
- Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Hutników,
- Zespół Trójstronny ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Zakładów Przemysłowego Potencjału Obronnego,
- Zespół Trójstronny ds. Społeczno-Gospodarczych Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki,
- Zespół Trójstronny ds. Branży Chemicznej,
- Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Lekkiego,
- Zespół Trójstronny ds. Restrukturyzacji Branży Energetycznej,
- Zespół Trójstronny ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego.

Wgląd w funkcjonowanie branżowych instytucji dialogu społecznego w stosunkach pracy pozwala na ocenę, że – w miarę prywatyzacji poszczególnych branż – zaangażowanie administracji publicznej maleje, a stosowne kompromisy są wypracowywane w toku negocjacji dwustronnych: związków zawodowych i pracodawców. Warto też zdawać sobie sprawę z niemałego dorobku negocjacji branżowych – dzięki nim wypracowanych i uzgodnionych zostało kilkanaście kluczowych dokumentów, takich m.in., jak *Program Restrukturyzacji Polskiego Przemysłu Koksowniczego*, *Strategia dla Przemysłu Lekkiego na lata 2000-2005*, zaktualizowany w 2001 r. *Program Restrukturyzacji Hutnictwa Żelaza i Stali* czy uzgodniona w 2002 r. *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005*.

Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego

Nowością funkcjonowania Komisji Trójstronnej jest wprowadzenie do niej przedstawicieli samorządu terytorialnego, choć ich udział w głosowaniu nie jest niezbędny dla podejmowanych w niej uchwał oraz stworzenie prawnych podstaw dla poszerzenia instytucji dialogu społecznego o *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego* (WKDS), w których do grupy rozeznaczonych partnerów społecznych dołączyli przedstawiciele samorządów. To, co wiemy o realizowanych funkcjach przez WKDS i szerzej – o dialogu społecznym toczącym się na poziomie poszczególnych województw – nie pozwala na zarysowanie klarownego obrazu sytuacji. Wstępne wyniki badań i analiz przynoszą dość rozbieżne konkluzje. Jedne z nich mówią o tym, że WKDS to instytucje fasadowe, które nie są traktowane poważnie nawet przez ich uczestników, inne sugerują, że przynajmniej w części województw prace Komisji pozwoliły na co najmniej chwilowe rozładowanie narastających napięć w rozmaitych, lokalnie doniosłych kwestiach, takich jak: „popegeerowskie” bezrobocie czy ochrona miejsc pracy w przemyśle stoczniowym lub rozładowywanie konfliktów przy okazji rozbudowywania sieci hipermarketów. Bieżące badania nad funkcjonowaniem WKDS-ów wskazują też na to, że ważnym zagadnieniem negocjacji prowadzonych na tym poziomie jest kwestia zawieszenia, w poszczególnych przedsiębiorstwach, wypłat z funduszu socjalnego.

Warto zauważyć, że niektóre z zapisów zmienianego Kodeksu pracy czy ustawy o tzw. zwolnieniach grupowych, czynią z WKDS instytucję, którą należy poinformować o przedsięwzięciach dotyczących zwolnień czy decyzji związanych z wypowiedzaniem układu pracy. Zarazem Komisja może spełniać w niektórych przypadkach rolę instytucji odwoławczej – także i tam, gdzie nie ma związków zawodowych.

Rola regionalnie osadzonej instytucji dialogu społecznego będzie prawdopodobnie wzrastać w sytuacji zmniejszania się roli związków zawodowych i ich obecności w wielu firmach, głównie średnich i przede wszystkim – małych. WKDS-y mogą stać się forum łączenia tradycyjnego dialogu przemysłowego i dialogu obywatelskiego kształtując partnerstwo w budowaniu programów na rzecz rozwoju regionalnego, zawierającego warunki dla wzrostu zatrudnienia i obniżania bez-

robocia, a także racjonalnego, zgodnego z przyjętymi regionalnie celami – wykorzystania środków z unijnych funduszy strukturalnych.

2. Układy zbiorowe pracy

Układy zbiorowe stały się sposobem regulacji zbiorowych stosunków pracy w pewnej części polskiej gospodarki. Jak wskazują badania z 1997 r. układy zbiorowe regulują zatrudnienie około 64% pracujących w przedsiębiorstwach państwowych, około 46% pracujących w sferze budżetowej i tylko 31% w sektorze prywatnym (Kozek 1998).

Badania wskazują ponadto, że zawieranie układów zbiorowych jest częstsze w firmach, które cechuje stosunkowo dobra kondycja ekonomiczna (Kozek 1999). Układy zbiorowe są zawierane przede wszystkim w firmach, gdzie stanowią sposób sformalizowania istniejącej w nich na ogół koalicji interesów: kierownictwo – związki zawodowe – pracownicy oraz w dużych firmach prywatnych z kapitałem zinstytucjonalizowanym, w których zawarcie układu legitymizuje poczynania menedżerów zarówno w stosunku do załogi, jak i do właścicieli i gdzie istnieją sformalizowane zasady kształtowania płac.

Badania firm sektora prywatnego, w których obowiązują układy zbiorowe potwierdzają, że stanowią one kontynuację dawniejszych (z lat 80.) porozumień płacowych (Kozek 1998). Obserwacja obowiązujących systemów wynagrodzeń (Rychłowski 1999) wskazuje też, że ustalane przez umowy zbiorowe najniższe stawki płac dla poszczególnych kategorii pracowników charakteryzują się bardzo niskimi rozpiętościami i nie odpowiadają faktycznym proporcjom płac w przedsiębiorstwach. Takie rozwiązania zapewniają stosunkowo dużą swobodę pracodawcom w określaniu struktury wynagrodzeń. Ponieważ jednocześnie rośnie udział sektora prywatnego w zatrudnieniu, a w nim rola związków zawodowych jest relatywnie słaba, więc ten punkt widzenia dominuje w zawieranych układach zbiorowych.

Badania konkretnych układów zbiorowych i poprzedzających je negocjacji – pomimo relatywnie słabego zorganizowania pracodawców – nie stwierdzają dominacji interesów pracowniczych. Związki zawodowe kładły większy nacisk na wynagrodzenia zależne od formalnych kwalifikacji, od stażu pracy oraz od zmian kosztów utrzymania, a pracodawcy na czynniki związane z bieżącą efektywnością (Kozek 1998). Zarówno menedżerowie, jak i działacze związkowi nie popierają zróżnicowania stawek płac zależnie od podaży siły roboczej. Działacze związkowi odrzucają taką zależność niemal w całości (Widera 1998). Wyższe wynagrodzenia dla poszukiwanych na rynku pracy pracowników ustalane są poza układami zbiorowymi.

Dlaczego, mimo że od blisko 10 lat funkcjonują w Polsce nowe regulacje, zawarto zaledwie kilkadziesiąt układów zbiorowych pracy (uzp)?

Zasada korzystności, przy wysokich w polskich warunkach standardach pracy (pomijając kwestię wypełniania tych standardów w rzeczywistości), porównywalnych z innymi krajami Europy, jest dla większości przedsiębiorstw barierą w podejmowaniu dalszych zobowiązań. Gdyby w Kodeksie pracy istniała możliwość uregulowania w układzie zbiorowym kwestii uprawnień pracowniczych na zasadach bardziej elastycznych, np. wymiennie traktując pewne regulacje, w sposób naturalny pojawiłaby się przestrzeń dla regulacji układowych. Na przykład, gdyby zamiast odpłaty z tytułu zwolnień grupowych możliwe byłoby finansowanie przez pracodawcę ekwiwalentnego kosztowo programu szkoleń rozłożonych w czasie lub, gdyby zamiast długich okresów wypowiedzenia wprowadzono korzystniejsze zasady premiowania czy uprawnień urlopowych, pracodawcy łatwiej dostrzegaliby korzyści wynikające z przyjęcia regulacji układowych. Brak takiej możliwości sprawia, że przede wszystkim pracodawcy z sektora publicznego, ewentualnie te przedsiębiorstwa, które miały wcześniej zakładowe lub ponadzakładowe układy zbiorowe, zawierają je lub podtrzymują. Przedsiębiorstwa posiadające uzp można podzielić na kilka grup – pierwsza z nich to duża grupa przedsiębiorstw prywatnych,

które posiadały umowy zbiorowe lub układy zbiorowe pracy przed przekształceniami. Następna grupa to taka, w której przedsiębiorstwa zdecydowały się na zawarcie układu, ponieważ przy silnej pozycji związków zawodowych, stać je było na dodatkowe uprawnienia lub tak stanowiły porozumienia prywatyzacyjne. Wymienić tu można chociażby takie czołowe polskie spółki, jak: Telekomunikacja Polska SA, KGHM – Polska Miedź, FIAT AUTO POLAND, PKO SA. Natomiast większość przedsiębiorstw w warunkach trudności gospodarczych lub alternatywy – inwestycje czy dodatkowe koszty pracy unika zaciągania dodatkowych zobowiązań, zwłaszcza poprzez układy zbiorowe pracy.

Na niechęć do układowej regulacji stosunków pracy do 2001 r. wpływał fakt, że regulacje Kodeksu pracy czy niły uzp nierozwiązywalnymi bez zgody związków zawodowych, co ostatecznie utwierdziło pracodawców w niechęci do ich zawierania. Nawet wyrok Trybunału Konstytucyjnego uchylający w swych skutkach te przepisy nie stanowi przesłanki zmiany nastawienia w kierunku układowym. Układy zbiorowe pracy w bardzo ograniczonym zakresie istotnie decentralizują regulacje w zakresie stosunków pracy. Nie dają bowiem większych możliwości uelastycznienia przepisów dostosowujących rozwiązania w zakresie stosunków pracy do potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa i załogi.

Trzeba jasno powiedzieć, że o ile uzp, jako forma korzystnej regulacji warunków pracy i płacy, mają szansę budować potrzebne kompromisy, to regulacje ponadzakładowe nie mają uzasadnienia w warunkach obecnego stanu prawnego i rozbudowanych norm prawa europejskiego. Także doświadczenia wielu krajów europejskich wskazują, że warunkiem rozwoju rynku pracy jest większa decentralizacja regulacji poprzez prymat układów zakładowych i umów o pracę.

W polskich warunkach pracodawcy znacznie częściej unikają regulacji układowych, wybierając regulaminy pracy i regulaminy wynagrodzeń oraz umowę o pracę jako podstawowe źródło regulacji stosunków pracy w zakładzie pracy. Zakładowe układy zbiorowe stać się mogą korzystną dla obydwu stron alternatywą dla przeregulowanych przepisów prawa pracy, jednak brak ustępstw ze strony związkowej w praktyce uniemożliwił rozwój tej formy regulacji stosunków pracy na poziomie zakładu pracy.

Pomijając generalne zastrzeżenia, co do kształtu tych regulacji w polskim prawie pracy, korzystne zmiany mogłyby umożliwić większą stabilizację i przewidywalność stosunków przemysłowych w Polsce. Zakładowe układy zbiorowe umożliwiają bowiem kompleksowe uregulowanie kwestii stosunków pracodawca-pracownicy, zawierając regulacje płacowe, organizacyjne, program rozwoju pracowniczego, plan szkoleń, zasady BHP, ale także katalog zobowiązań pracowniczych i relacji pomiędzy pracodawcą a zakładową organizacją związkową. Zważywszy na kształt regulacji dotyczących regulaminów wynagrodzeń, które w Kp powielają uchyloną przez Trybunał Konstytucyjny zasadę zakazu zmiany regulaminu bez zgody zakładowej organizacji związkowej, przepisy regulujące układy zbiorowe pracy są obecnie bardziej elastyczne. Innym przejawem elastyczności przepisów regulujących zakładowe układy zbiorowe jest możliwość zawieszenia ich stosowania (w całości lub w części) za zgodą stron układu. Zawarcie układu jest także gwarantem pokoju społecznego, zabraniając podejmowania przez stronę związkową sporów zbiorowych przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem układu.

Rozwój uzp jest stymulowany przez specjalną Komisję ds. ich zawierania. Struktura Komisji ds. Układów Zbiorowych ma charakter trójstronny, z tym, że administrację publiczną reprezentuje także przedstawiciel Głównego Inspektora Pracy. Zwolennicy daleko posuniętej decentralizacji stosunków pracy wskazują na to, że próby agregowania interesów stron zbiorowych stosunków pracy – co stanowi konieczny warunek zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy⁸ – prowadzi do usztywnienia parametrów gospodarowania w poszczególnych przedsiębiorstwach i, w konsekwencji, zmniejsza ich adaptacyjność. Z kolei inni autorzy badający tę problematykę wskazują na to, że negocjacje płacowe prowadzone na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw charakteryzują się mniejszą powściągliwością związków zawodowych w zgłaszaniu roszczeń płacowych. Niezależnie od tych sporów, badania prowadzone na przełomie lat 1990-2000 (Frieske 2001) sugerują, że ponadzakładowe układy zbiorowe pracy nietrafnie agregują interesy grupowe zarówno pracodawców, jak i związkowców, a branżowa struktura tych układów wymusza formułowanie takich postanowień, które są zadowalające w przedsiębiorstwach dużych czy prosperujących stosunkowo

⁸ W Polsce w latach 90. zawarto około 150 układów ponadzakładowych, głównie we wcześniejszym okresie dekady (Gardawski 2003).

dobrze, natomiast nie do przyjęcia w przedsiębiorstwach małych czy borykających się z finansowymi trudnościami. Co więcej, trudna sytuacja na rynku pracy powoduje, że podstawową troską zarówno związków zawodowych, jak i pracodawców stają się nie tyle kwestie przetargu płacowego, ile zagadnienia związane z warunkami koniecznymi dla ochrony istniejących miejsc pracy. W rezultacie, płacowe postanowienia ponadzakładowych układów zbiorowych nie są uznawane za okoliczność wartą uwzględniania w toku przetargu zbiorowego, prowadzonego na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw. Są zaś nimi płace, jakie kształtują się na lokalnych rynkach pracy. Oczywiście tam, gdzie istnieją układy zbiorowe pracy, tam mogą powstawać spory, rozstrzygane zresztą zgodnie z przyjętymi w ustawodawstwie rozwiązaniami. Warto jednak podkreślić, że zawieranie i funkcjonowanie uzp istotnie sprzyja pokojowemu rozwiązywaniu wielu spraw konfliktowych w przedsiębiorstwach.

Z badań Państwowej Inspekcji Pracy

Z danych gromadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy wynika, że po okresie dynamicznego wzrostu liczby sporów zbiorowych, obejmującym drugą połowę lat 90. – w nowej dekadzie natężenie sporów zbiorowych maleje (w 2002 r. było ich o ponad połowę mniej, aniżeli rok wcześniej). Zmienia się też charakter postulatów zgłaszanych przez strony prowadzące spory. Na podobne tendencje wskazują też dane gromadzone przez MGPIPS, obejmujące spory zbiorowe prowadzone przy udziale mediatorów.

Na dalszy plan wyraźnie schodzą roszczenia płacowe – w 2002 r. żądanie podwyżek płac stanowiło zaledwie nieco ponad 15% spośród 412 zgłoszonych postulatów. Nie oznacza to jednak, że kwestie płacowe tracą na znaczeniu – ok. 30% sporów zbiorowych w 2002 r. dotyczyło naruszenia przepisów regulujących wynagrodzenia za pracę oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, wstrzymywania należności za godziny nadliczbowe, unikania wypłacania odpraw pieniężnych lub ich niewłaściwego naliczanie, a także niewłaściwego naliczania odszkodowań za skrócone okresy wypowiedzenia pracy.

Stosunkowo niewielką (poniżej 10%) część wszystkich sporów zbiorowych stanowią spory powstałe na tle naruszania uprawnień związkowych. W 2002 r. dotyczyły one przede wszystkim takich kwestii jak brak dostępu do informacji o przebiegu procesów restrukturyzacyjnych czy informacji o działalności przedsiębiorstw.

Wiele czasu w procesie kształtowania się norm dialogu społecznego zabrało uporządkowanie form przebiegu sporu pomiędzy pracodawcą a pracownikami na poziomie zakładu pracy. Ustawa regulująca te kwestie (z 1991 r.) praktycznie nie była przez wiele lat stosowana – tworzyły się konflikty w wielu firmach i placówkach, dla rozstrzygnięcia których rozwiązywania brakowało rozwiązań prawnych. Często konflikty przeradzały się w długotrwałe napięcia i protesty z użyciem niekonwencjonalnych narzędzi walki, jak np. strajki głodowe. W ogóle, w pierwszych latach transformacji, liczba strajków była nieprawdopodobnie duża. Z czasem okazywało się, że jest to w warunkach gospodarki rynkowej, przy zagrożeniach dla konkurencyjności przedsiębiorstw, broń niebezpieczna dla egzystencji firmy, a więc i miejsc pracy. Upowszechniało się więc, wraz z procesem coraz większej świadomości prawnej społeczeństwa oraz liderów związkowych, poszukiwanie rozwiązań kompromisowych w istniejącym sporze. Aby w negocjacjach osiągnąć kompromis – należało poprzedzić je, zgodnie zresztą z procedurami wskazanymi w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, odpowiednimi działaniami koncyliacyjnymi oraz mediacją. Profesjonalizacja tego procesu stała się faktem, gdy fragmentem ważnym dla dialogu społecznego okazała się aktywność mediatorów, działających na żądanie stron konfliktu lub – jeśli nie było w tej materii zgodności – poprzez wskazanie mediatora z listy ministra właściwego ds. pracy. Setki konfliktów zostało w ten sposób zażegnanych lub rozwiązanych polubownie.

Wejście Polski do Unii Europejskiej zobowiązuje do przejrzystego wpisania w polskie zbiorowe prawo pracy – ale i zwyczaje panujące w relacjach pomiędzy pracodawcami a pracownikami – pełnej możliwości realizacji prawa do informacji i konsultacji. W efekcie powstaną reprezentacje pracowników – Rady Zakładowe – tam, gdzie nie ma związków zawodowych, jak również zostanie wzmocnione indywidualne prawo pracownika do skargi i szybka droga reakcji na nią. Będzie też wzrastało znaczenie prawa układowego. Im mocniej będzie się modernizowała polska gospodarka, a stosunki pracy będą musiały sprostać wyzwaniom nowoczesnych

technologii, efektywnej organizacji pracy oraz indywidualizacji pracy, tym istotniejsze będą warunki dla dialogu społecznego w firmie i różnych postaci jego instytucjonalizacji.

Dialog Społeczny w Unii Europejskiej

Instytucja dialogu społecznego w Unii Europejskiej istnieje od 1992 r., kiedy to utworzono Komitet Dialogu Społecznego. Na mocy art. 118b Jednolitego Aktu Europejskiego, Komisja Europejska została zobowiązana do popierania autonomicznego dialogu społecznego, to jest dialogu pomiędzy przedstawicielami pracodawców i pracowników. Tym samym Komisja jest zobowiązana do uprzedniego konsultowania podejmowanych inicjatyw dotyczących polityki społecznej z partnerami społecznymi, a także do podejmowania rokowań na szczeblu europejskim dla określania standardów w dziedzinie polityki społecznej.

Według definicji przyjętej w Komisji Europejskiej, partnerzy społeczni to organizacje związków zawodowych i pracodawców, które różnią się od innych organizacji tym, że uprawnione są do zawierania normatywnych porozumień zbiorowych. Dodatkowo, partnerzy społeczni na szczeblu wspólnotowym powinni charakteryzować się następującymi cechami:

- posiadać struktury ponadbranżowe lub obejmujące specyficzne sektory, lub kategorie pracowników, lub przedsiębiorstw oraz należeć do organizacji europejskich;
- organizacje partnerów społecznych powinny być uznane za reprezentatywne w krajach członkowskich i mieć zdolność zawierania układów zbiorowych i reprezentowania członków z możliwie wszystkich państw członkowskich;
- mieć strukturę zapewniającą skuteczne uczestnictwo w procesie konsultacji.

W oparciu o powyższe kryteria ustalono, że na szczeblu ponadbranżowym reprezentowane są:

- organizacje ponadbranżowe o charakterze generalnych, np. European Centre for Enterprise with Public Participation and of Enterprises of Enterprises of General Economic Interest (CEEP), European Trade Union Confederation (ETUC), Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (UNICE);
- organizacje ponadbranżowe reprezentujące pewne kategorie pracowników lub przedsiębiorstw – Confederation Européenne des Cadres (CEC), Eurocadres, European Association of Craft and Small and Medium-Sized Enterprises (UEAPME);
- organizacje szczególne – Eurochambres.

Na szczeblu sektorowym konsultacje i negocjacje, służące wypracowaniu wspólnych stanowisk, przeprowadzane są w sektorach objętych polityką wspólnotową (np. rolnictwo i transport). Komitety sektorowe mają uprawnienia do podejmowania wspólnych działań oraz negocjacji. W 2002 r. takich komitetów sektorowych było 27. Możliwa jest także konsultacja na szczeblu ponadsektorowym, jeśli działania dotyczą wspólnej polityki społecznej, oraz na szczeblu europejskim.

Źródło: Opracowanie na podstawie Skulimowska (2004).

3. Związki pracodawców

Pierwszą w Polsce organizacją pracodawców była, powstała w 1989 r., Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP), jedyny – po stronie pracodawców – sygnatariusz Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania. Kłopot z KPP polegał jednak na tym, że jako pracodawcy, zwłaszcza w wielu branżach przemysłu ciężkiego, występowali menedżerowie przedsiębiorstw państwowych lub kontrolowanych przez państwo, mniej lub bardziej bezpośrednio uzależnieni od kolejnych ekip politycznych i administracyjnych – i to właśnie oni stanowili trzon organizacji. Zjawisko to – dostrzegane i kontestowane przez przedsiębiorców prywatnych z uwagi na kłopoty z artykulacją ich interesów – doprowadziło do powstania, stosunkowo późno, bo dopiero w styczniu 1999 r., Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych (PKPP). Po ponad dwóch latach dynamicznej działalności i obecności w mediach, w ma-

ju 2001 r. PKPP zawarła z organizacjami wchodzącymi w skład „pierwszej” Komisji Trójstronnej (TK) umowę dającą jej miejsce w „drugiej TK”, funkcjonującej już na podstawie przygotowywanej wtedy ustawy. Włączenie PKPP do instytucjonalnego dialogu społecznego toczącego się w TK – niezależnie od rozstrzygnięć ustawy z 6 lipca 2001 r. o *Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego* – wsparte było zbiorową aprobatą stron.

W Komisji Trójstronnej pracodawcy są reprezentowani aż przez 4 organizacje, wśród których PKPP wydaje się najbardziej dynamicznym uczestnikiem zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego.

Organizacje pracodawców w Komisji Trójstronnej

Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) – organizacja zrzeszająca cechy, spółdzielnie rzemieślnicze oraz izby rzemieślnicze, nawiązuje swym działaniem do tradycji Związku Izb Rzemieślniczych, powołanej regulacją z 1933 r. Od 2001 r. wchodzi w skład Komisji Trójstronnej jako organizacja pracodawców reprezentująca małe i średnie firmy.

Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP) – powołana przez Warszawskie Towarzystwo Gospodarcze, Stowarzyszenie Pracodawców w Polsce, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Menedżerów i Centralny Związek Rzemiosła we wrześniu 1989 r. na podstawie ustawy o stowarzyszeniach. Skupia związki, federacje pracodawców oraz bezpośrednio przedsiębiorstwa. Reprezentuje ok. 3 tys. przedsiębiorstw z tego 82% prywatnych (wcześniej w większym udziale były to przedsiębiorstwa publiczne). Występuje w imieniu pracodawców wobec rządu, władz publicznych wszystkich szczebli oraz partnerów społecznych.

Business Centre Club (BCC) – organizacja o charakterze lobbingsowym, zrzeszająca około 2 tys. przedsiębiorców głównie z firm prywatnych: krajowych i zagranicznych, funkcjonuje od 1991 r. Według wyników badań rynkowych jest najbardziej prestiżową i skuteczną organizacją przedsiębiorców w Polsce (Mołęda-Zdziech 2003).

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych (PKPP) – zrzeszenie biznesowe, organizacja powstała w 1999 r. Zorientowana na promocję i ochronę interesów przedsiębiorców oraz dialog z partnerami społecznymi.

Każda, z obecnych w Komisji Trójstronnej organizacji pracodawców, reprezentuje w swojej działalności trochę inną grupę przedsiębiorców oraz realizuje inną misję. Z natury rzeczy KPP skupia się na warunkach pomocy dla zmieniającego się sektora publicznego, aczkolwiek obecnie jest przedstawicielem podmiotów w 80% prywatnych. PKPP koncentruje się na generalnych warunkach gospodarowania, szczególnie podkreślając rolę prywatnego przedsiębiorcy i potrzebę kreowania jego wizerunku zgodnego z wartościami etyki biznesu. Związek Rzemiosła Polskiego obok dbałości o środowisko rzemieślników pretenduje do wyrażania poglądów i ochrony interesów małego biznesu, co do którego trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że w minimalnym stopniu jest w ogóle reprezentowany (przeszło 90% podmiotów tego rodzaju nie uczestniczy w pracach żadnych instytucji społecznych). Natomiast BCC przeszło drogę od typowej organizacji lobbystycznej do organizacji pracodawców, skupiając się na walce o sprzyjające warunki dla rozwoju biznesu. Historia każdej z tych organizacji, jak i powstanie PKPP, jest wynikiem dojrzewania struktury gospodarczej z punktu widzenia kryterium własności i wzrostu świadomości roli oraz interesów sektora prywatnego w latach 90.

Reprezentatywność organizacji pracodawców wypada traktować jednak ze stosowną wstrzeмиęźliwością – mając na uwadze to, że rozmaite próby wspierania interesów pracodawców, zwłaszcza te, które wiążą się z procesem legislacyjnym, wykraczają poza negocjacje prowadzone w ramach dialogu prowadzonego w TK. Dobrym przykładem jest Rada Przedsiębiorczości powołana w 2003 r. – organizm zrzeszający wszystkie firmy, utworzony w celu ujednolicania i wzmacniania stanowiska przedsiębiorców w procesie politycznej debaty publicznej, zabierającej głos w wielu kwestiach dotyczących systemu gospodarczego i kierunków jego reformowania, np. w sprawie obniżenia podatków.

Istotnym pytaniem dotyczącym istniejących obecnie organizacji pracodawców jest pytanie o to, w jakiej mierze punkty widzenia czy opinie reprezentowane w instytucjach dialogu społecznego, stanowią rezultat autentycznej agregacji interesów członków tych organizacji, w jakiej zaś mierze organizacje pracodawców stanowią rezultat mniej czy bardziej sponta-

nicznego organizowania się przedsiębiorców. Nie jest więc pewne czy organizacje pracodawców uznane za reprezentatywne „reprezentują” interesy pracodawców, czy je tylko „wyrażają” i robią to lepiej lub gorzej. Nie jest też wykluczone, że niedocenianie tej subtelności to jeden z powodów, dla których w rozmaitych dyskusjach dotyczących roli pracodawców w dialogu społecznym podnoszona bywa kwestia ich „słabości” jako uczestników tego dialogu.

Związki pracodawców a troska o pracę

Pracodawca jest tym najbardziej oczywistym uczestnikiem rynku pracy, który bezpośrednio realizuje troskę o pracę, generuje bowiem popyt na pracę i tworzy miejsca pracy. Jego rola i odpowiedzialność za tworzenie pracy jest największa. Teoria ekonomiki pracy oraz liczne badania empiryczne wskazują całą listę warunków, które powinny być spełnione, aby pracodawcy mieli motywację do tworzenia pracy: dostęp do kapitału, odpowiednie ilościowo i jakościowo zasoby pracy, dobrą infrastrukturę, niskie obciążenia fiskalne, przyjazne regulacje w sferze prawa pracy, brak barier administracyjnych, itd. Spełniając te warunki nie można jednak zakładać, że automatycznie będą one prowadzić do tworzenia miejsc pracy. Miejsca pracy stanowią tylko instrument realizacji celu podstawowego firmy – jej efektywnego rozwoju. Jednak bez tych warunków – nie powstają przedsiębiorstwa albo się nie rozwijają. Pracodawcy mogą w tej sytuacji walczyć o lepsze warunki dla rozwoju firm, używając argumentu tworzenia miejsc pracy. Czy związki pracodawców świadomie pełnią już w Polsce rolę „walczącego” o warunki dla tworzenia pracy i rozwoju firm?

Odpowiedź na to pytanie nie może być wyczerpująca. Zbyt mało na ten temat reprezentatywnej informacji⁹. Jednak pewne obserwacje wskazują na to, że organizacje pracodawców zabiegają o następujące warunki działania firm:

- poprawę dostępu do kapitału, szczególnie dla firm małych i średnich,
- oddziaływanie na niedopasowania kształcenia zawodowego do potrzeb obecnego rynku pracy,
- wspieranie rozwoju infrastruktury,
- zmniejszanie obciążeń fiskalnych,
- zwiększanie elastyczności w sferze stosunków pracy i prawa pracy,
- oddziaływanie na zmniejszanie barier administracyjnych w zakładaniu i prowadzeniu firmy;
- rozwój etyki biznesu.

Przez wiele lat rola pracodawców w procesie dialogu społecznego skoncentrowana była na odpieraniu presji płacowej ze strony związków zawodowych oraz na równoważeniu pozycji pracodawcy wobec związków, szczególnie w aspekcie prawnych możliwości swobodnego działania oraz ochrony interesów przedsiębiorcy. Dopiero druga fala bezrobocia z końca lat 90. spowodowała, że organizacje pracodawców ze znaczną akceptacją społeczną wprowadzały warunki tworzenia nowych miejsc pracy do swoich programów działania.

W sprawie **dostępu do kapitału** dają się zauważyć dwa nurty oddziaływania. Część organizacji domagała się wraz z malejącą inflacją – obniżenia stóp procentowych w celu zwiększenia dostępu przedsiębiorców do kapitału. Część jednak, wychodząc z założenia o potrzebie motywacji do reinwestowania własnych pieniędzy, uświadamiała konieczność obniżenia pozapłacowych kosztów pracy. To dlatego w 2003 r. odbyła się ważna debata o podatkach i pracodawcy wykorzystując instytucję Rady Przedsiębiorczości jako wehikuł walki o obniżenie podatków – osiągnęli swój cel doprowadzając do liniowego podatku od korporacyjnej i indywidualnej działalności gospodarczej na poziomie 19%.

Czołowe organizacje pracodawców zaangażowały się w szeroko zakrojoną pracę informacyjną i szkoleniową na temat pozyskiwania grantów ze środków unijnych oraz na temat warunków

⁹ Dla celów raportu przeprowadzono wywiady z reprezentantami trzech organizacji pracodawców: PKPP, ZRP oraz regionalnym.

funkcjonowania rodzimego przedsiębiorstwa w konkurencyjnym otoczeniu wspólnego rynku UE. Z trudem natomiast oddziaływały na banki oraz rząd w zakresie poprawy warunków dostępu do kredytów, szczególnie dla małych i średnich firm.

Organizacje pracodawców rozpoczęły też świadome **działania na rzecz poprawy edukacji**. W celu przekształcenia szkolnictwa na bardziej dostosowane do rynku pracy organizacje pracodawców podpisały porozumienia z resortem edukacji o współpracy w sferze edukacyjnej. Dla Związku Rzemiosła Polskiego istotna jest poprawa warunków i jakości kształcenia zawodowego, a w tym możliwość sfinansowania nauki a następnie stażowego zatrudnienia absolwentów. Dla KPP ważne jest dostosowywanie umiejętności absolwentów do wymogów rynku pracy, stąd organizacja ta kładzie nacisk na moduły szkoleniowe i standaryzację kwalifikacji, w którym to procesie udział pracodawców jest niezbędny. Dla PKPP z kolei istotne jest budowanie współdziałania pomiędzy różnymi typami szkół a podmiotami gospodarczymi, jak również promocja poprawy kwalifikacji dokonywana w przedsiębiorstwach. Organizacje pracodawców zgodziły się na wprowadzanie w życie możliwości tworzenia w firmach zakładowego funduszu szkoleniowego oraz przygotowywania zakładowych planów szkoleniowych. To rozwiązanie przybliży aktywność polskich pracodawców do aktywności pracodawców europejskich w sferze działań na rzecz rozwoju zasobów ludzkich. Będzie to również przydatne w podjęciu realizacji różnorodnych zadań z SPO RZL – ze środków EFS na lata 2004-2006.

W kwestii **promowania oraz rozwoju infrastruktury** w ośrodkach lokalnych tak, aby możliwa była lokalizacja tam prywatnych inwestycji, organizacje pracodawców dość intensywnie zajęły się pomocą w sprawnym wykorzystaniu środków unijnych. Istotnym dla nich w tej dziedzinie jest wzmocnienie roli partnerów społecznych na poziomie regionalnym oraz lokalnym. Wówczas ich rola w działaniach wspierających poprawę infrastruktury technicznej (tak ważnej dla przyrostu nowych miejsc pracy) mogłaby wzrosnąć. Pragną mocnego usytuowania wśród aktorów regionalnej oraz lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. To domaganie się przez związki pracodawców mocniejszej roli na szczeblach zdecentralizowanych jest dowodem na ewolucję roli pracodawców: od partnera w dialogu przemysłowym do partnera w sprawach polityki społeczno-gospodarczej, rzutującej na tworzenie miejsc pracy.

Jednym z kluczowych elementów wspierania poprawy sytuacji na rynku pracy – z punktu widzenia przedsiębiorców – jest **uelastycznienie rynku pracy i przepisów prawa pracy**. Jest to postulat bardzo wyraźnie artykułowany przez organizacje pracodawców dopiero stosunkowo niedawno – od 2002 r. Można powiedzieć, że pracodawcy od tego momentu rozpoczęli batalię o zmiany w Kodeksie pracy: wprowadzenie zapisów o elastycznych formach zatrudniania, łatwiejszych sposobów zwalniania i zatrudniania pracowników, czy też uelastycznienia zasad funkcjonowania układów zbiorowych pracy. W batalii tej widzą jednak konieczność kompromisu i wypracowanie polskiego modelu elastyczności rynku pracy, odpowiadającego na wyzwania rynku pracy kraju transformacji i silnych działań restrukturyzacyjnych.

Szczególnym zainteresowaniem związków pracodawców cieszą się **działania na rzecz likwidacji barier przedsiębiorczości**. Organizacje zaangażowały się w identyfikację tych barier. Powstał ważny raport „Czarna lista barier dla przedsiębiorczości” (<http://domino-www.enternet.com.pl/prywatni.nsf>) opracowana przez PKPP. Raport na ten temat opracowano też w MGPIPS (2003) – „Przedsiębiorczość w Polsce”, co umożliwiło przygotowanie nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, mającej na celu likwidację podstawowych barier. Wydaje się, że troska o warunki dla rozwoju przedsiębiorczości jest wyrazem dobrze pojętej troski o powstawanie nowych miejsc pracy.

Widocznym nurtem aktywności pracodawców jest **dbanie o wizerunek dobrego i odpowiedzialnego przedsiębiorcy** oraz promowanie etycznych zachowań wśród pracodawców. Organizacje te zajmują zdecydowane stanowisko w zwalczaniu korupcji oraz niewywiązywania się pracodawców ze zobowiązań wobec pracowników oraz kooperantów. Delikatnym problemem jest stosunek organizacji pracodawców do wynagradzania pracowników i kształtowania relacji między płacami menadżerów a płacami załogi. Mimo wyrażania zdecydowanego poglądu nie interweniowania w te sprawy z zewnątrz, organizacje pracodawców są świadome występowania zjawisk odbiegających od normalnych reguł, a nawet pewnych patologii. Dlatego zajęły stanowisko na rzecz równoważenia sytuacji w warunkach trudności finansowych, jeśli chodzi o uprawnienia i możliwości otrzymywania dochodów przez zarządy firm i pracowni-

ków. W tej sprawie przygotowano uzgodnione stanowisko partnerów społecznych. Przyjęto (ustalenia z 23 grudnia 2003 r.) zasadę prymatu wypłaty wynagrodzeń pracownikom przed top-menedżmentem, zgodnie z zasadą, że „z tonącego okrętu kapitan schodzi ostatni”.

Stanowisko Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych dotyczące ochrony prawa pracownika do wynagrodzenia, przyjęte na posiedzeniu w dniu 20.02.2003 r.

„Organizacje partnerów społecznych znajdujące się w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz reprezentujący w Komisji władzę publiczną przedstawiciele rządu, w poczuciu wspólnej odpowiedzialności za pokój społeczny, przestrzegania praw pracowniczych oraz prawa własności, a także w trosce o rozwój społeczny i gospodarczy, uznają za niezbędne podjęcie przez wszystkie strony natychmiastowych działań dla ochrony pracowniczego prawa do wynagrodzenia. Łamanie tego prawa stało się w ostatnim czasie przyczyną ostrych konfliktów społecznych.

Zdecydowana większość pracodawców przestrzega prawa. Jednak każdy przypadek opóźniania bądź niewypłacania wynagrodzeń, niezależnie od przyczyn i sektora, w którym to ma miejsce (prywatnego, publicznego), oznacza jego łamanie, zagraża bezpieczeństwu socjalnemu pracownika i jego rodziny, podważa zaufanie do pracodawcy i zasad gospodarki rynkowej, podważa zaufanie obywateli do prawa i demokratycznego państwa.

W takiej sytuacji na obu stronach stosunku pracy leży moralna odpowiedzialność za wzajemnie, odpowiedzialne i prowadzone w duchu dialogu i troski działania, mające na celu, z jednej strony – ratowanie przedsiębiorstwa, z drugiej zaś – zapewnienie minimum bezpieczeństwa socjalnego pracowników i ich rodzin.

Przepisy prawa pracy zawierają obecnie odpowiednie, postulowane przez pracodawców przepisy umożliwiające im w określonej sytuacji, działania zmierzające do obniżenia obciążeń finansowych wobec pracowników (w tym także obniżenia wynagrodzenia za pracę), jednak jest to możliwe jedynie w przypadkach wskazanych przepisami prawa pracy i przy zachowaniu prawnie określonych reguł postępowania.

Podstawową drogą do rozwiązania problemów społecznych jest dialog społeczny prowadzony pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Powinien on mieć miejsce przede wszystkim na szczeblu przedsiębiorstwa, gdyż tylko tu możliwe jest podejmowanie konkretnych decyzji zapewniających utrzymanie produktywnych miejsc pracy, regularną wypłatę wynagrodzeń i określenie perspektyw rozwoju zakładu, co jest zarówno w interesie właściciela, jak i załóg. Partnerzy społeczni korzystać powinni z elastycznego dostosowania możliwości finansowych pracodawcy w zakresie wypłaty wynagrodzeń w ramach obowiązujących przepisów.

W związku z powyższym Komisja Trójstronna uważa za konieczne:

- dokonanie oceny skali zjawiska i jego przyczyn zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, na podstawie badań, analiz oraz informacji wojewódzkich komisji dialogu społecznego i raportów Państwowej Inspekcji Pracy,
- zachęcania do prowadzenia dialogu społecznego, przede wszystkim na szczeblu przedsiębiorstwa,
- informowanie o istniejących w prawie możliwościach elastycznego kształtowania wynagrodzeń i jednocześnie zobowiązanie zespołu ds. prawa pracy i układów zbiorowych TK do przedstawienia propozycji dalej idących rozwiązań,
- uruchomienie systemu informacji o procedurach mediacji, arbitrażu oraz misji dobrej woli, prowadzonych przy wsparciu państwa i innych wyspecjalizowanych instytucji,
 - sprawne działania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- przedstawienie przez zespół ds. polityki gospodarczej i rynku pracy TK propozycji najpilniejszych zmian w sprawie i polityce gospodarczej, które przyczynić się mogą do ograniczenia negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych.”

4. Związki zawodowe

Związki zawodowe przeżywają głęboki spadek liczby członków. Pytanie, jakie można zasadnie postawić, brzmi: jak to się stało, że właśnie w Polsce, kraju o tak silnych tradycjach związko-

wych, wzorcowym pod tym względem dla wielu innych krajów, poziom uzwiązkowienia po 14 latach transformacji osiągnął niższy wskaźnik niż we wszystkich pozostałych krajach Europy Centralnej i Wschodniej?

Tabela 1. Członkowie związków zawodowych (% ogółu zatrudnionych)

Kraj	%	Kraj	%
Austria	39,8	POLSKA	15,0
Belgia	69,2	Słowacja	40,0
Czechy	30,0	Słowenia	41,3
Dania	87,5	Szwecja	79,0
Finlandia	79,0	Węgry	20,0
Irlandia	44,5	Włochy	35,4
Łotwa	30,0		

Źródło: Marc Carley 200.

Odpowiadając na pytanie trzeba się odwołać do trzech zespołów czynników.

Pierwszy powód dotyczy zjawisk obecnych we wszystkich krajach. Aktualny etap rozwoju cywilizacyjnego, określane mianem postfordyzmu i globalizacji, wywiera powszechnie negatywny wpływ na ruch związkowy. Według skrajnych ocen związki zawodowe stają się instytucją anachroniczną. Wynika to w pierwszym rzędzie z organizacyjno-technologicznych zmian w przemyśle, wpływu międzynarodowej konkurencji, pojawienia się nowych form zarządzania pracownikami, wzrostu liczby małych firm, zwłaszcza usługowych, a także z nowej, indywidualistycznej ideologii. Zaczyna zanikać tradycyjna klasa robotnicza, skoncentrowana w wielkich fabrykach. Coraz większy odsetek pracowników zatrudnionych jest na kontraktach czasowych, w niepełnym wymiarze godzin. Pracownicy przestają być trwale przywiązani do jednego miejsca pracy.

Drugi zespół czynników odnosi się do specyficznego kryzysu tożsamości większości związków zawodowych w byłych krajach autorytarnego socjalizmu. Związki zawodowe aktywnie zaangażowały się w tworzenie demokracji i rynkowego ustroju gospodarczego i popadły przy tym w konflikt ról: z jednej strony – były obrońcami klasy pracowniczej, a z drugiej – współtwórcami nowego ustroju oraz stosunków kapitalistycznych. To obniżało identyfikację z nimi ze strony licznych grup pracowników.

Trzeci zespół czynników ma charakter endogenny i wśród nich należy szukać odpowiedzi na pytanie o szczególnie głęboki spadek uzwiązkowienia w Polsce. Jest to specyficzny splot zjawisk, jakie wystąpiły po 1989 r. Nałożyło się na siebie kilka spraw. Pierwszą, było istnienie od samego początku procesu transformacji dwóch silnych, mniej więcej równolicznych, central związkowych, głęboko podzielonych ideologicznie: „Solidarności” i OPZZ. Drugą, było bezpośrednie uwikłanie obydwu związków zawodowych w politykę. Nie stały się one związkową grupą nacisku, lecz ważną częścią konkurencyjnych wobec siebie partii politycznych lub, jak w przypadku „Solidarności”, wręcz przekształcały się w takie partie. „Solidarność” reprezentowała prawą stronę sceny politycznej, OPZZ – lewą. Abstrahując od niejednoznaczności tych orientacji, ważne, że były one klarownie rozróżniane przez samych pracowników i potwierdzały, a także umacniały polityczne podziały świata pracy. Trzecią kwestią były regulacje prawne, które powodowały, że podzielone, konkurencyjne wobec siebie związki zawodowe, zostały instytucjonalnie osadzone w zakładach pracy. Ich liderzy mieli tu swoje etaty, związki miały swoje lokale, swoją odrębną klientelę. Należy przypomnieć, że w okresie poprzedzającym zmianę ustroju, liderzy OPZZ, wiedząc o bliskim pojawieniu się w Polsce pluralizmu związkowego i o powrocie „Solidarności”, postulowali, by w jednym zakładzie pracy mógł być tylko jeden związek zawodowy, zgodnie z rozwiązaniem amerykańskim, w którym większość pracowników zakładu decyduje, który związek ma „wyłączność”. Pomysł ten dopuszczał pluralizm w zakładach pracy jedynie w wąskim zakresie zgody na obecność, obok jednego związku ogólnego, także związku (lub związków) profesjonalnych, typu związek zawodowy inżynierów i techników. Propozycję tę odrzucono jednak, nie poddając dyskusji.

Regulacje prawne, wprowadzone w 1989 r. i na początku lat 90., tworzyły przestrzeń nie tylko dla pluralizmu, ale wręcz woluntaryzmu związkowego, ułatwiając powstawanie coraz to no-

wych związków. Stąd szybko zaczęły rodzić się związki wywodzące się z „Solidarności” („Sierpień '80”, „Solidarność '80” i inne), a także związki o genezie OPZZ-owskiej (niektóre federacje opuściły tę centralę). W zakładach pracy zaczęły też powstawać związki autonomiczne, zarejestrowane tylko w danym zakładzie pracy. Zarządy próbowały niekiedy same dyskretnie zakładać uległe władzy, tzw. żółte związki¹⁰, które miały za zadanie uniemożliwienie prowadzenia przez pozostałe związki jednolitej polityki. Praktyki te zostały do pewnego stopnia ukrócone w wyniku zmian regulacji ustalających zasady reprezentatywności związków. Jednak zdążyły istotnie obniżyć prestiż całego ruchu związkowego.

Słabsze lub mocniejsze „iskwienie” między głównymi partnerami dramatu: „Solidarnością” i OPZZ, ukształtowało we wczesnych latach 90. specyficzny model polskiego ruchu związkowego, o charakterze konfliktowego pluralizmu. Sprawą kluczową w tym modelu była obecność w większości zakładów pracy dwóch (a później większej liczby) konkurencyjnych związków, z których żaden nie był w stanie na tyle zdominować innych, by przyjąć rolę reprezentanta ogółu pracowników. Uruchomiło to proces, który można obarczyć winą za dodatkowe osłabienie polskiego ruchu związkowego: zaczęły one tracić możliwość wyrażania interesu całej załogi w poszczególnych przedsiębiorstwach, gdyż musiały się skupić na własnej klienteli.

Wśród robotników przemysłowych można wyróżnić trzy ich grupy

- (1) Ciągłe liczna grupa zatrudnionych w sektorze publicznym, zarazem oczekujących na restrukturyzację. W poczuciu zagrożenia następuje aktywizacja związkowa o defensywnym charakterze. Świadectwa medialne wzmacniają wrażenie, że jest to typowa sytuacja robotników w okresie transformacji;
- (2) Coraz liczniejsza grupa zatrudnionych w sektorze prywatnym, najczęściej w sektorze MŚP. Ich kondycja ekonomiczna jest niepewna, co znajduje odzwierciedlenie w sytuacji robotników. Według Głównego Inspektora Pracy – gorsze warunki pracy, słaba orientacja w przepisach prawa pracy, częste opóźnienia w wypłacie wynagrodzeń – to cechy tej sytuacji;
- (3) Coraz liczniejsza grupa robotników zatrudnionych w zrestrukturyzowanych przedsiębiorstwach, najczęściej prywatnych, często z kapitałem zagranicznym, których położenie jest w pełni zadowalające, choć też poddane niepewności związanej zarówno z sytuacją przedsiębiorstwa (por. np. przemysł samochodowy), jak też z sytuacją jednostkową (stała weryfikacja przydatności). Można sądzić, że ta grupa staje się najbardziej charakterystycznym „tronem” klasy robotniczej, także ze względu na wysokie kwalifikacje i inne cechy „nowej klasy robotniczej”.

Stan ten pojawił się na wszystkich poziomach ruchu związkowego. O ile na poziomie branż, a przede wszystkim na poziomie zakładów pracy, konflikt został stosunkowo szybko zneutralizowany, bo praktyczne wymogi działalności związkowej (a z czasem także odpowiednie zapisy prawne mówiące o tzw. związkach reprezentatywnych oraz prawach tych, którzy taki status posiadają do podpisywania dokumentów kończących negocjacje czy spory z pracodawcą) wymusiły płaszczyzny współdziałania – i to dość efektywnego, to na poziomie centralnym polityczna rywalizacja tworzyła aurę nieustannego napięcia i konfliktu. Liderzy związkowi zostali zmuszeni przez zewnętrzne okoliczności do przesuwania swoich działań z całej polskiej klasy pracowniczej na swoją klientelę, gdyż walka konkurencyjna z drugim związkiem (innymi związkami) i podjęte funkcje polityczne (ograniczane w każdym przypadku do jednej strony sceny politycznej) zacieśniały z konieczności horyzont ich aktywności do własnej organizacji i własnej orientacji ideologiczno-politycznej. Zdarzało się, że z powodu lojalności wobec własnego patrona politycznego związek postępował niezgodnie z aktualnym interesem pracowników. Skłócone lub, w najlepszym razie, neutralnie obojętne wobec siebie związki, działały w przedsiębiorstwach, w których, średnio biorąc, połowa pracowników nie była zrzeszona. W takim klimacie zaczęła następować szybsza niż oczekiwano erozja związków zawodowych. Przede wszystkim organizacje szczebla zakładowego w roli obrońców całej załogi (także pracowników nie należących do związków) zaczęły tracić wiarygodność. Ten efekt partykularyzacji stawał się wyraźny, gdy zbliżały się zwolnienia grupowe. Każdy związek starał się wówczas bronić swoich członków, zwłaszcza tych o długim stażu, płacących przez wiele lat składki.

¹⁰ Żółte związki – to chrześcijańskie związki zawodowe z okresu międzywojennego.

Wymiary różnicowania robotników

Robotnicy stanowią grupę wewnętrźnie zróżnicowaną a zarazem wyraźnie wyodrębnioną. Różnicowanie to dotyczy ważnych ekonomiczno-społecznych wymiarów:

- Większość robotników przemysłowych jest zatrudniona w sektorze prywatnym, choć sektor publiczny jest nadal mocno reprezentowany w określonych działach gospodarki. Oznacza to, iż załogi przedsiębiorstw przeszły trudny proces prywatyzacji, związany ze zmianami struktury zatrudnienia i jego redukcją, ale też zmianami organizacji pracy, stylu kierowania, itd.
- Restrukturyzacja spowodowała zmiany wielkości przedsiębiorstw. Zatrudnienie w małych i średnich przedsiębiorstwach sięga 2/3 ogółu zatrudnionych. Jednocześnie właśnie w przemyśle obserwujemy duże zakłady. Małe firmy charakteryzują się mniej sformalizowaną organizacją pracy i bezpośrednimi relacjami między nadzorem i pracownikami. Przyczynia się to – jak wynika z badań – do silniejszej kontroli oraz paternalistycznych stosunków.
- Restrukturyzacja i modernizacja techniczno-organizacyjna powoduje ograniczenie działania (i zatrudnienia) w tzw. „starym” przemyśle wydobywczym i przetwórczym oraz rozwój „nowych” gałęzi. Jak wiadomo, proces ten nie jest wystarczająco intensywny (problemy górnictwa, hutnictwa, stoczni, kolei są dobrze znane), zwłaszcza zatrudnienie w bardziej nowoczesnych działach produkcji nie wskazuje na ich dynamiczny rozwój. To właśnie w „starym” przemyśle (sektora publicznego) skupia się zorganizowana i „klasyczna” klasa robotnicza. Jest ona skoncentrowana jednak na obronie *status quo*, raczej niż na uczestnictwie w działaniach transformacyjnych i modernizacyjnych.
- Niezmiennie ważnym wymiarem różnicowania pozycji zawodowej i społecznej jest poziom i charakter wykształcenia robotników. Stosowany w badaniach podział na robotników wykwalifikowanych (tj. z wykształceniem zawodowym i średnim, stażem pracy i wykonywaniem pracy odpowiednio zaszeregowanej) i robotników niewykwalifikowanych (wykonujących prace proste, nie posiadających wykształcenia szkolnego) potwierdza się w wielu cechach społecznych.
- Różnicowanie według wieku (oddzielnie przedstawione) wskazuje na wyższe kwalifikacje młodych, jednak nie stanowią oni skoncentrowanej grupy. Tendencja ogólna wskazuje na starzenie się załóg w starym przemyśle, ale też na niewystarczające „otwarcie” przedsiębiorstw na młodych.
- Warunki pracy są lepsze w dużych zakładach. Kontrole Państwowej Inspekcji Pracy wskazują na to wyraźnie. Jednocześnie – badania pokazują, że warunki pracy (z wyjątkiem górnictwa) są przez robotników oceniane jako względnie poprawne, ustępując innym ważnym dla nich czynnikom.
- W świetle badań, w latach 90. uległy pewnemu usztywnieniu bariery ruchliwości społecznej zaś dystanse i nierówności powiększyły się.

Próby ograniczenia konfliktowego pluralizmu

Polskie związki zawodowe podjęły w drugiej połowie lat 90. kilka działań, zmierzających do zahamowania negatywnego trendu zmniejszania się liczby członków. Są też pewne oznaki, świadczące o zahamowaniu spadku uzwiązkowienia. Muszą być jednak interpretowane bardzo ostrożnie, gdyż mogą w tym przypadku odgrywać rolę inne zjawiska, zwłaszcza ograniczenie prywatyzacji w ostatnich dwóch latach.

Jeśli chodzi o działania sanacyjne, to na szczeblu central związkowych przybrały one dwie główne formy. Po pierwsze, związki zrezygnowały w 2001 r. z dotychczasowych form bezpośredniego udziału w polityce i zadeklarowały, że ograniczą się do działalności związkowej (trade-unionistycznej), skoncentrowanej na obronie interesów pracowniczych. Po drugie, dzięki odejściu od bezpośredniego udziału w polityce zaczęły systematycznie działać w Komisji Trójstronnej. Miało na to wpływ na przygotowanie i przyjęcie w 2001 r. nowej ustawy o tej komisji.

Związki zawodowe zaczęły aktywnie pozyskiwać nowych członków. W „Solidarności” powstał Dział Organizowania Członków, który odnosi sukcesy w zakładaniu organizacji związkowych w sieciach hipermarketów i w niektórych nowych przedsiębiorstwach, tworzonych przez kapitał zagraniczny (zwłaszcza w branży spożywczej). Mimo trudności, udaje się zakładać związki zawodowe, może poza wyjątkiem firm będących własnością kapitału amerykańskiego, skrajnie

wrogiego wobec zinstytucjonalizowanej reprezentacji interesu pracowniczego. W OPZZ powstała Konfederacja Pracy, która stawia sobie podobne cele i również odnosi sukcesy w pozyskiwaniu nowych członków. Także na szczęblu zakładów pracy pojawiają się różnorodne inicjatywy, których celem jest łączenie sił związkowych. W drugiej połowie lat 90. stało się jasne, że w przedsiębiorstwach związki powinny działać wspólnie i rzeczywiście tak zaczęły działać. Warunkiem działania skutecznego było mówienie przez nie jednym głosem. Było to możliwe albo w przypadku, gdy jeden związek zdobywał bezwzględną przewagę i stawał się reprezentantem całej załogi albo gdy związki podejmowały działania wspólne i występowały razem, albo gdy łączyły się i tworzyły faktycznie jeden związek. W jednym z dużych, wielozakładowych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, kupionym przez kapitał zagraniczny, doszło do instytucjonalnego połączenia jedenastu organizacji związkowych, które wybrały wspólną reprezentację i kilkuosobowe prezydium, do którego weszły osoby najbardziej kompetentne. Udało się tam doprowadzić do sytuacji, w której klientelą, z punktu widzenia wspólnej reprezentacji związkowej, stała się cała kilkutyśięczna załoga.

Związki zawodowe a praca

Związki zawodowe zawsze stoją wobec dylematu: lepsze wynagrodzenia czy rozwój zatrudnienia. Ten klasyczny dylemat w różnych okresach i przez różne związki był rozwiązywany albo z przewagą obrony interesu płacowego, albo zatrudnieniowego, chociaż w tym drugim przypadku znacznie rzadziej (Booth 1995).

Na pytanie, jakich interesów bronią przede wszystkim polskie związki zawodowe, nie można odpowiedzieć jednoznacznie. Przede wszystkim polskie związki zawodowe nie ograniczały się do rozstrzygania tego klasycznego dylematu. Miały „na głowie” sprawy wielkiej polityki oraz kontrolę procesów prywatyzacyjnych. W pierwszej połowie lat 90. związki inicjowały różne formy protestu, włącznie ze strajkami, gdy podejmowane były próby prywatyzacji przedsiębiorstw. Znać i opisane są przypadki, gdy liderzy związkowi do tego stopnia utrudniali prywatyzację, iż doprowadzali przedsiębiorstwa na skraj bankructwa (lub wręcz do bankructwa). Można jednak przytoczyć także przykłady, gdy to podejrzliwość związkowców uchroniła przedsiębiorstwo przed dostaniem się w ręce „hochsztaplerów”.

Zmiany zachowań związków zawodowych w procesie przekształceń przedsiębiorstwa

W sprawach prywatyzacji (proponując pakietów socjalnych i ich negocjacje lub realizacja programów dobrowolnych odejść z wyśrubowanymi oczekiwaniami pracowniczymi), czy przeprowadzenia sporu zbiorowego wielu liderów związkowych nauczyło się korzystać z doradztwa eksperckiego oraz wyspecjalizowanych kancelarii prawnych, szczególnie. W konsekwencji zdarzają się negocjacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami, gdzie naprzeciw siebie siedzą nie związkowcy i reprezentanci pracodawców, lecz ich eksperci i prawnicy. To rodzi dodatkowe problemy. Praca ekspercka wymaga następnie uzyskiwania zgody na wynegocjowane efekty, a wydać ją mogą jedynie pracodawcy (lub właściciele) i związkowcy z odpowiedniego ciała związkowego (zarządu, komisji, itp.).

Zmieniające się prawo sprzyjało poszukiwaniu luk – szukali ich prawnicy pracodawców, szukali prawnicy związkowców. Jeśli pracodawcy restrukturyzując firmy szukali rozwiązań w formie *outsourcingu*, by obniżyć koszty funkcjonowania, ale zarazem pozbyć się nadmiaru związkowców, to związkowcy warunkowali na to zgodę pod warunkiem akceptacji ze strony pracodawcy dla dalszego funkcjonowania jednolitej organizacji związkowej w nowej strukturze podmiotowej. Tym sposobem przenoszono uprawnienia pracownicze, a i siła związkowa była podtrzymywana.

Zmieniała się postawa związkowców w sytuacji uświadomienia sobie nieskuteczności strajku w trudnych warunkach ekonomicznych firmy lub, gdy jego zastosowanie nie zyskałoby aprobaty załogi. Związki zawodowe zaczęły używać innych broni: od symbolicznych oflagowań, po grożenie sporem zbiorowym. Szczególnie ten ostatni instrument wzbudzał lęk pracodawców, głównie tych, którzy dbali o swój wizerunek i nie chcieli artykułów prasowych na ten temat. Firmy posiadające status spółek giełdowych, gdzie każda zła informacja mogłaby zachwiać kursem akcji, wykazują największą wrażliwość na zagrożenia konfliktem.

Zdarzało się w wielu też przypadkach, że związkowcy – podczas procesów restrukturyzacji – podejmowali się prowadzenia nowopowstałych spółek na majątku dawnej firmy. Nie zawsze prowadziło to do przejrzystych zachowań i działań, nie mówiąc o trudnościach z godzeniem ról – byciem liderem związkowym i byciem np. szefem rady nadzorczej spółki zatrudniającej jakąś grupę pracowników, też związkowców.

Następny problem, który jest szczególnie ważny dla związkowców – to kontrola działań rządu. W dokumentach związkowych oraz rozmowach prowadzonych z liderami związkowymi¹¹ krytyczna analiza instytucji państwowych zajmowała czołowe miejsce. Niedowład funkcji koordynacyjnych oraz kontrolnych państwa w warunkach dynamicznych przemian gospodarczych stanowi poważne zmartwienie związkowców głównych central. Wskazują ponadto na niewłaściwą ich zdaniem politykę makroekonomiczną, fiskalizm, systematyczne ograniczanie funkcji społecznych państwa wbrew konstytucyjnemu zapisowi o społecznej gospodarce rynkowej, brak ochrony polskiej gospodarki, przyzwalanie na nieuczciwą konkurencję, słabe zwalczanie korupcji, a nawet przestępczości gospodarczej. Narzekali także na łamanie prawa pracy, co bywa traktowane jako czyn o niskiej szkodliwości społecznej, tworząc klimat umożliwiający wyzysk pracowników.

Problem wysokiej skali bezrobocia często był podnoszony przez związki zawodowe podczas różnych debat wewnętrznych i publicznych. Kiedy dochodziło do poszukiwania konkretnych rozwiązań, stanowisko związków bliższe było działaniom na rzecz ochrony istniejącego zatrudnienia, mimo jego niskiej produktywności i znacznych strat gospodarczych z tym związanych. Często wydawało się, że związki zawodowe gotowe są poświęcić bardzo wiele energii i środków, aby zachować miejsca pracy w tych działach gospodarki, w których były najsilniejsze, które grupowały wielkoprzemysłową klasę robotniczą (hutnictwo, górnictwo, przemysł zbrojeniowy, itp.). Różne związki zawodowe przez długi okres prowadziły szereg negocjacji, których efektem było uzyskanie z budżetu państwa dużych – niekiedy bardzo dużych – dotacji do bronionych branż. Był także kilkuletni okres, którego kulminacją przypadła na 1996 r., gdy związki, dzięki swoim politycznym wpływom, doprowadziły do usztywnienia Kodeksu pracy wbrew opiniom przedsiębiorców.

Osobną sprawą jest gotowość do pewnych wyrzeczeń ze strony pracowników w imię zwiększenia miejsc pracy. Chodzi o drażliwą kwestię rezygnacji z niektórych przywilejów zawartych w Kodeksie pracy, zwłaszcza zgody na uelastycznienie form zatrudnienia. Z jednej strony, związkowcy używają argumentu o braku korelacji między poziomem bezrobocia a sztywnością przepisów kodeksowych. Z drugiej jednak, zmienili do pewnego stopnia zdanie cechujące ich w połowie lat 90. i skłonni są do negocjowania przepisów, stawiają jednak warunek w postaci zwiększania zakresu układów zbiorowych. W 2002 r., po wielu miesiącach negocjacji, doszło więc do podpisania porozumienia między OPZZ a jedną z konfederacji pracodawców, w którym za cenę poparcia układów zbiorowych związkowcy zgodzili się na dość daleko idące uelastycznienie przepisów kodeksu. Porozumienie to zostało jednak odrzucone zarówno przez „Solidarność”, jak i przez inną z konfederacji pracodawców. Niemniej jednak, następne takie porozumienie, sygnowane zostało przez 4 konfederacje pracodawców zasiadające w Komisji Trójstronnej oraz OPZZ – zawarto w grudniu 2003 r.

Powoli zmieniają się akcenty także w debacie prawniczej na temat kierunków kształtowania prawa pracy. O wprowadzenie troski o pracę jako zasady polskiego prawa pracy dopomina się np. Ludwik Florek (Florek 2003). Nazywa to ochroną pracy, którą definiuje szeroko, jako obejmującą także tworzenie nowych miejsc pracy.

W praktycznych działaniach związkowców różnych orientacji, najczęściej na poziomie zakładów, wypracowano wiele sposobów pomocy pracownikom w sytuacji zagrożenia utratą pracy, często sposobów nowatorskich. Warto wspomnieć na przykład o związkowych biurach pracy (zapożyczonych w „Solidarności”), zajmujących się poradami przy zwolnieniach grupowych. Z czasem biura te zaczęły też zajmować się pośrednictwem pracy i zbieraniem ofert oraz pomocą w przekwalifikowaniach. Wiele z nich uzyskało oficjalne certyfikaty Ministerstwa Gospodarki,

¹¹ Rozmowy przeprowadzili autorzy raportu z liderami trzech central związkowych: NSZZ „Solidarność”, OPZZ i Forum Związków Zawodowych.

Pracy i Spraw Socjalnych i obecnie przekształcają się w związkowe agencje zatrudnieniowe. Ich skala działania jest jednak znikoma.

Na uwagę zasługuje też fakt aktywnego – w wielu miejscach kraju – włączania się lokalnych liderów związkowych w rozwiązywanie problemów lokalnego środowiska, a więc i także lokalnego rynku pracy. Uczestniczą w radach zatrudnienia, a także bezpośrednio w pracach samorządów oraz w innych ciałach kolegialnych regionalnego oraz lokalnego środowiska. Takie uczestnictwo zmienia perspektywę ze związkowej na bardziej obywatelską. Tworzenie pracy nabiera wówczas większego znaczenia.

Wnioski

Zbiorowe stosunki pracy w Polsce naznaczone zostały historyczną rolą „Solidarności” jako ruchu opozycyjnego wobec poprzedniego systemu. Funkcji politycznych związek ten nie wyżył się przez całą dekadę lat 90. i w dalszym ciągu kontrolował główne procesy polityczne oraz społeczno-gospodarcze. Konkurencyjny związek – OPZZ nabrał tych samych cech. Tymczasem na szczeblu przedsiębiorstw następowało zmniejszanie uzwiązkowienia i jednocześnie rozwijał się znaczny pluralizm, aby nie powiedzieć woluntaryzm związkowy. Następował kryzys przywództwa związkowego (Kozek 2003a).

Instytucjonalizacja dialogu społecznego wzmocniała związki zawodowe na zewnątrz zakładów pracy. Przy braku odpowiedniej reprezentacji pracodawców, związki zawodowe nadawały ton pierwszej Komisji Trójstronnej. W ostatnich latach nastąpiło wyraźne wzmocnienie roli pracodawców w procesie dialogu społecznego. Spowodowało to zrównoważenie relacji ze związkowymi partnerami społecznymi, ale też i wzrost inicjatyw zgłaszanych przez pracodawców na forum drugiej Komisji Trójstronnej. W rozwiązywaniu wielu konfliktów i problemów nastąpił wzrost znaczenia pragmatyzmu i bardziej widoczna wola poszukiwania kompromisu – zarówno w negocjacjach branżowych (między innymi przy procesach restrukturyzacji), jak i negocjacjach krajowych, których obszar uległ wyraźnemu poszerzeniu, także o sprawy bardziej ogólne, jak warunki przedsiębiorczości i rozwoju gospodarczego oraz klimat dla tworzenia nowych miejsc pracy i poprawy jakości zasobów ludzkich.

Zasadniczo zmieniła się rola państwa i agend rządowych w procesie dialogu społecznego. Zmniejszyła się rola państwa w funkcji pracodawcy. Z pozycji głównego kontrpartniera związków zawodowych, państwo przechodzi do funkcji bardziej merytorycznych: koncentruje uwagę na sprawach makroekonomicznych oraz inicjatywach regulacyjnych. W efekcie rośnie znaczenie układów i relacji autonomicznych, czyli bezpośrednich rozmów związków zawodowych i związków pracodawców.

Dialog społeczny w Polsce rozwija się asymetrycznie. Ciągłe jeszcze bardzo duże znaczenie ma jego krajowy poziom i funkcje Komisji Trójstronnej. Nie rozwijają się ponadzakładowe układy zbiorowe pracy, co wynika ze znacznej dynamiki restrukturyzacji gospodarki. Część działów i branż zmniejsza swoje znaczenie w gospodarce (tzw. stare przemysły), w części zaś pracodawcy nie są zorganizowani, ale także nie funkcjonują w nich związki zawodowe.

Niedostatecznie rozwijają się układy zbiorowe pracy. Powodowane jest to, z jednej strony – prawnym ograniczeniem możliwości skutecznego układania się (orzeczenie TK z końca 2002 r. i nowe ustalenia dotyczące funkcjonalności uzp mogą to ograniczenie osłabić), a z drugiej – zmianą układu sił w przedsiębiorstwie: wzrostem roli pracodawcy i osłabieniem roli reprezentacji pracowniczych. Jednocześnie – na skutek dominacji tradycyjnego zarządzania w polskich firmach – nie rozwija się jeszcze tendencja do tzw. „regulowanej kooperacji”, która korzysta z instytucji porozumień zakładowych (Kozek 2003). W sumie – tylko niewielka część zasobów pracy korzysta z ochrony, ale i stymulacji rozwojowych, jakie mogą zawierać umowy zbiorowe.

Nadzieje wiąże się w Polsce z instytucjami dialogu społecznego na poziomie regionalnym (WKDS). Ze względu na potrzebę partnerstwa społecznego, wspierającego samodzielny rozwój regionalny oraz – w funkcji instancji odwoławczych i monitorujących – przebieg procesów w relacjach pomiędzy pracownikami a pracodawcami w różnych podmiotach gospodarczych.

Troska o nowe miejsca pracy nie była priorytetem dialogu społecznego. Związki zawodowe, poza swym działaniem politycznym, chroniły przede wszystkim warunki pracy i płace, podobnie jak i polskie prawo pracy. Poprawa stopy pracujących stała się natomiast przedmiotem deklaracji związków pracodawców, dla których jest to naturalny interes dopóty, dopóki sprzyja obniżeniu kosztów pracy i efektywnej pracy zatrudnionych.

Przy bardzo niskim poziomie uzwiązkowienia rodzi się na nowo problem ochrony praw pracowników. Spadek uzwiązkowienia do około zaledwie 14% pracowników na koniec 2002 r. (z ok. 40% na początku lat 90.) przemawia za powołaniem instytucji rady zakładowej, która stanowiłaby reprezentację całej załogi. Byłaby to wprowadzie reprezentacja niezwiązkowa, ale to nie wykluczałoby wpływu związków zawodowych tam, gdzie one działają, na skład i działalność tego gremium. Rady spełniałyby we wszystkich, bądź tylko w nieuzwiązkowanych zakładach pracy funkcję reprezentacji interesów pracowników oraz miałyby ponadto uprawnienia do uzyskiwania informacji w sprawach gospodarczych przedsiębiorstwa i konsultacji decyzji pracodawcy w tych sprawach, co zresztą nie tylko jest zgodne z wymaganiami prawa wspólnotowego, ale stanowi jeden z kluczowych elementów europejskiego modelu dialogu społecznego. Dotychczasowe dyskusje na ten temat ujawniły niechęć związków zawodowych do budowania instytucji reprezentacji pracowniczej. Rozwiązaniem akceptowanym byłby więc model dualny: albo związki, albo reprezentacja pracownicza. Dodatkowym problemem może być niski poziom świadomości pracodawców dotyczący respektowania unijnego prawa pracowników do informacji i konsultacji – co może stworzyć pole konfliktów przy tworzeniu reprezentacji pracowniczej – rady zakładowej. Niezbędne jest również określenie progu wielkości przedsiębiorstwa, w jakim miałyby rady funkcjonować (wymienia się poziom 50 zatrudnionych).

W sumie – obecny okres partnerstwa społecznego – to okres kolejnego przełomu. Powstaje potrzeba tworzenia nowych instytucji (legislacja dotycząca rad zakładowych) oraz promowanie zmiany postawy w środowiskach pracodawców dotyczącej respektowania praw pracowników, szczególnie w firmach małych.