Andrzej Suwalski

Transformacja zbiorowych stosunków pracy w Polsce

Termin „zbiorowe stosunki pracy" odnosi się do relacji między stronami występującymi na rynku pracy[1]. Zarówno pracodawcy, jak i pracobiorcy mogą być w różnym stopniu instytucjonalnie zorganizowani – pracownicy w związkach zawodowych, a pracodawcy w stowarzyszeniach skupiających osoby fizyczne i prawne zatrudniające pracowników. Dodatkowo rolę podmiotu zbiorowych stosunków pracy odgrywa również państwo, a zakres jego uczestnictwa od zupełnego wycofania po totalne zdominowanie tych relacji ma swoje określone konsekwencje. Przedmiotem tej sfery stosunków społecznych jest powstający we wzajemnych relacjach stron typ ładu obejmujący prawa pracy, układy i umowy zbiorowe oraz sposoby rozwiązywania konfliktów i sporów powstających w tych relacjach. Z jednej strony, wyznacznikiem układu zbiorowych stosunków społecznych jest zapewnienie pokoju społecznego panującego w danym systemie gospodarczym, z drugiej – efektywność ekonomiczna, gdyż regulacje mające zapewniać spokój społeczny stać się mogą zbyt wielkim ograniczeniem rozwoju przedsiębiorczości.

Punktem wyjścia transformacji zbiorowych stosunków pracy w Polsce było odejście od ich socjalistycznego układu. Z powodu zdominowania przez własność państwową gospodarki i dodatkowo totalitaryzmu systemowego państwo było jedynym gwarantem zbiorowych stosunków pracy. Dyskredytacja rozwią-

[1] Do niedawna zbiorowe stosunki społeczne tworzone na podstawie kontraktu o zatrudnieniu nazywano stosunkami przemysłowymi. Obecnie, ze względu na zmianę proporcji liczby miejsc pracy na rzecz mającego coraz większe znaczenie sektora usług częściej używany jest termin „zbiorowe stosunki pracy".

zań socjalistycznych spowodowała odrodzenie się popularności liberalnej koncepcji zbiorowych stosunków pracy. W myśl tej doktryny stosunki pracy kształtować się powinny na dwustronnych porozumieniach zawieranych na rynku pracy. Państwo ma rolę neutralnego obserwatora – jest „nocnym stróżem" mającym prawo do ingerencji jedynie w wypadku zagrożenia najbardziej żywotnych interesów ogółu obywateli. Oprócz ograniczenia ingerencji państwa wyeliminowany być też powinien nacisk zorganizowanych grup interesów, przede wszystkim związków zawodowych. Rolę regulatora tych stosunków pełnić powinna wyłącznie podaż i popyt siły roboczej. Najlepszymi sposobami określenia układu sił na rynku pracy i wynikającego z nich poziomu warunków pracy i wysokości płac są strajk i lokaut. Ewentualne techniki negocjacyjno-arbitrażowe określają sami zainteresowani jako rzecz umowną, a nie bezwzględnie obowiązujące normy prawne[2].

Rzeczywistość przebiegu procesów transformacji oraz silna tradycja syndykalistyczna spowodowała rewizję poglądów w tym zakresie. Przy formowaniu nowych rozwiązań coraz większą uwagę zaczęto zwracać na to, że w praktyce rozwiniętych gospodarek istnieją modele negocjacyjne oparte na współudziale państwa, organizacji pracowniczych oraz pracodawców w podejmowaniu decyzji regulujących procesy ekonomiczno-społeczne. Ukonstytuowały się dwa rodzaje rozwiązań negocjacyjnych.

Pierwszy – zdecentralizowany, określany także jako pluralistyczny, funkcjonuje przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych. W tym systemie negocjacje występują w obrębie przedsiębiorstw, a układy zbiorowe pracy mają przede wszystkim charakter zakładowy, gdyż w małym stopniu występuje tam synchronizacja czy koordynacja negocjacji między przedsiębiorstwami. Natomiast w scentralizowanych modelach negocjacyjnych, określanych jako neokorporacyjne, występujących w gospodarkach zachodnioeuropejskich dominują regulacje ponadzakładowe – lokalne, branżowe czy ogólnokrajowe. W negocjacyjnym modelu scentralizowanym następuje koncesja reprezentacji interesów przez pracodawców i pracobiorców na rzecz central pracodawców i pracobiorców. Uzyskują one w ten sposób uprawnienia do podejmowania decyzji na drodze negocjacji uwzględniających interesy stron oraz realia i możliwości gospodarcze. Niezbędna w tym modelu wiarygodność stron określana jest przez zdolność do wzajemnych ustępstw oraz dotrzymania zawartych umów[3].

Koncepcja liberalna, funkcjonujące w praktyce krajów zachodnich rozwiązania negocjacyjne, odwołania do katolickiej nauki społecznej oraz niekiedy po-

[2] Por. W. Masewicz, *Prawna regulacja sposobów rozwiązywania sporów zbiorowych pracy w świetle praktyki. Doświadczenia polskie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1994 nr 2.

[3] Szeroką prezentację problematyki negocjacyjnego ładu stosunków pracy przedstawiła: S. Borkowska, *Negocjacje zbiorowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Warszawa 1997.

mysły syndykalistyczne nawiązujące do haseł „Samorządnej Rzeczpospolitej" z lat 1980 – 1981 w różnym stopniu i zakresie wpływały na tworzenie regulacji, które nowy układ zbiorowych stosunków pracy precyzują i sankcjonują. Wielowątkowa debata dotycząca zbiorowych stosunków pracy w latach dziewięćdziesiątych przejawiała się w ożywionych sporach dotyczących określenia miejsca pracy przez nową konstytucję, w uregulowaniach kwestii układów zbiorowych pracy, dyskusjach towarzyszących nowelizacjom kodeksu pracy oraz tematyce, której poświęcony miał być kodeks zbiorowych stosunków pracy. Pewien ważny aspekt nowego ładu stosunków pracy – a więc jego negocjacyjny charakter przejawił się w podpisaniu Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania, a następnie w powstaniu Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych i praktyce jej funkcjonowania.

Pierwszym z problemów, przed jakim stał nowy ład zbiorowych stosunków pracy była kwestia ułożenia norm obowiązujących strony tych relacji w sporach zbiorowych pracy. Charakterystyczne dla całego okresu systemu socjalistycznego w Polsce było traktowanie konfliktów przemysłowych czy sporów zbiorowych pracy w kategoriach patologii i organizowanie przede wszystkim środków do ich represjonowania, a nie pokojowego rozwiązywania. Z drugiej strony, z tradycji powojennych protestów robotniczych wyrastało tzw. maksymalistyczne pojmowanie sporu zbiorowego pracy. W tym ujęciu związek sporu zbiorowego z pracą uzewnętrzniał się tylko w społecznej roli jego uczestników jako pracowników, którzy, poprzez działania solidarne i zespołowe w grupach zawiązanych w związku z wykonywaniem pracy, mogli wywierać nacisk dla rozwiązywania problemów mających luźny związek z przedmiotem ich pracy. Uzasadnieniem tego stanowiska był pogląd, że pracownik poza środowiskiem pracy jest samotny i bezbronny, wobec tego powinien bronić się przed nierównościami lub pokrzywdzeniem dostępnymi mu skutecznymi środkami. Pracobiorcy mogli przez wszczęcie sporu zbiorowego wpływać na rozstrzyganie wybranego, czy wszystkich konfliktów społecznych[4].

Nowy układ zbiorowych stosunków pracy powstawał równolegle do procesu demokratyzacji stosunków politycznych. Jednym z jego założeń było to, że zawężenie sporów zbiorowych pracy wyłącznie do konfliktów wynikających z naruszania praw i interesów pracowniczych, czy zawodowych. Natomiast dla innego rodzaju sporów powinny powstać inne płaszczyzny ich artykulacji niż protesty pracownicze. Dodatkowo dotychczasowe doświadczenia narzucały konieczność wprowadzenia procedur przeprowadzania sporów zbiorowych polegającej na stworzeniu i wykorzystywaniu przede wszystkim niekonfrontacyjnych platform negocjowania zagadnień będących przedmiotem sporów pracy.

[4] W. Masewicz, op. cit.

Drugim wyznacznikiem nowego układu zbiorowych stosunków pracy było to, że tworzenie gospodarki rynkowej miało miejsce w Polsce zarówno przez prywatyzację założycielską jak i prywatyzację sektora państwowego. Regulacje mające kształtować nowy ład z jednej strony podporządkowane więc zostały w znacznym stopniu wycofaniu się administracji państwowej z funkcji generalnego pracodawcy, a wraz z tym uniknięcia bycia stroną sporów zbiorowych pracy. Miało to i ma nadal szczególne znaczenie w gałęziach przemysłu, w których nadal dominuje własność państwowa. Spowodowane to było tym, że management państwowych firm miał poważny problem z wejściem w rolę rzeczywistego pracodawcy i dążył do przerzucania odpowiedzialności na administrację państwową. W konfliktach w pracy w latach dziewięćdziesiątych dość długo utrzymywało się oczekiwanie zantagonizowanych stron wobec administracji, że jej przedstawiciele pojawią się w roli strażaka i ugaszą pożar strajkowy wynikający, najczęściej, z problemów z odnalezieniem się w realiach gospodarki rynkowej.

Dlatego przez cały okres transformacji protesty pracownicze, ze strajkami jako ich najostrzejszą formą, kierowane były nie tyle przeciwko pracodawcom, co państwu jako organizatorowi życia gospodarczego. Ich pozornym postulatem były bowiem nie kwestie zwiększenia udziału pracowników w zyskach przedsiębiorstw, co dążenia do zmiany rozłożenia kosztów transformacji gospodarczej oraz spór o zasady podziału majątku pozostałego po okresie „realnego socjalizmu"[5].

To wciąganie państwa w spory zbiorowe pracy miało jednak swoją logiczną przyczynę. Było nią to, że w gospodarce polskiej duży wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw mają zwolnienia celne, ceny zaporowe, kontyngenty, a także warunki podatkowe i finansowe narzucane przez państwo. Wskutek tego, management państwowych przedsiębiorstw w małym stopniu zainteresowany był zagadnieniami mogącymi prowokować zatargi z silnymi związkami zawodowymi i wywoływać niepokoje pracownicze w przedsiębiorstwach. Natomiast dla pracodawców prywatnych sprawdzenie się w roli przedsiębiorcy, a więc wykazanie umiejętności przetrwania w gospodarce rynkowej, wiązało się od początku z koniecznością narzucenia pracownikom własnych reguł gry.

Sytuację strony reprezentującej interesy pracowników warunkuje zarówno dynamiczny rozwój sektora prywatnego zatrudniającego coraz większą liczbę pracowników, jak i pluralizm związkowy. Wpływami ruchu związkowego objęty jest przede wszystkim sektor państwowy oraz ta część sektora prywatnego, która powstała w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Natomiast

[5] Por. K. W. Frieske, L. Machol-Zajda, *Konflikty pracownicze w Polsce 1990 – 1993*, „Polityka Społeczna" 1994 nr 5,6, także K. Kloc, *Konflikty przemysłowe, spory zbiorowe i mediacje. Polska a rozwiązania zachodnioeuropejskie*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 2.

w sektorze prywatnym powstałym w ramach prywatyzacji założycielskiej obecność ruchu związkowego jest śladowa.

Dodać w tym miejscu należy, że w polskich warunkach jedyną dopuszczoną formą organizacyjną reprezentowania interesów pracowniczych są związki zawodowe. Przyjęte rozstrzygnięcia sporu o reprezentatywność interesów pracowniczych wykluczyły możliwość legitymizowania powoływanych spontanicznie przez załogi komitetów strajkowych, nie będących częścią struktury zarejestrowanych związków zawodowych. Zadecydował w tym względzie zgodny sojusz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych uzasadniany postulatem, żeby partnerem w negocjacjach nie była strona, która może przestać istnieć w momencie podpisania porozumienia i stracić w ten sposób zdolność do egzekwowania i wywiązywania się z podjętych ustaleń. Sojusz ten rozciąga się także na zanegowanie możliwości wprowadzenia do polskich przedsiębiorstw instytucji rad zakładowych. W sytuacji przedsiębiorstw publicznych, gdzie istnieje zazwyczaj pluralizm związkowy i wynikający z tego problem wspólnej reprezentacji, rada zakładowa mogłaby spełniać rolę strony układów zbiorowych, co jest potencjalnym zagrożeniem dla pozycji związków zawodowych.

Krytycy ruchu związkowego, dla których punktem odniesienia są przede wszystkim negatywne przykłady działań związków w sektorze państwowym, wskazują, że związki zawodowe mają ograniczone możliwości dyscyplinowania swej „bazy". Powoduje to, że związki często zajmują się licytacją żądań, nie chcąc w sytuacji eskalacji roszczeń uchodzić za mniej „bojowe" w stosunku do konkurencyjnych związków. Kwestią przyszłości pozostaje stworzenie możliwości funkcjonowania związków zawodowych w sektorze prywatnym. Pomostem, dzięki któremu również w tych przedsiębiorstwach działalność związkowa znajdzie trwały punkt zaczepienia, stać się może przede wszystkim zakładanie i zarządzanie funduszami socjalnymi.

Istotnym problemem z punktu widzenia tworzenia w Polsce negocjacyjnego ładu zbiorowych stosunków pracy jest kwestia Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, w której ramach rząd, Konfederacja Pracodawców Polskich oraz ogólnopolskie centrale związków zawodowych negocjują zagadnienia z zakresu polityki społecznej i gospodarczej. Doniosłe znaczenie w ramach rozwoju tego szczebla negocjacji miały rozpoczęte w listopadzie 1992 roku prace związane z negocjowaniem „Paktu o przedsiębiorstwie", zakończone podpisaniem tej umowy w lutym 1993 roku. „Pakt" był pierwszą próbą zbudowania umowy społecznej obejmującej strony zbiorowych stosunków pracy, w której uzgodnione miały zostać reguły dalszego biegu transformacji ustrojowej gospodarki. Sposób podpisywania porozumienia – osobno z każdą z central związkowych, zakres tematyczny negocjowanych porozumień oraz ich dalsze losy legislacyjne stały się probierzem wiarygodności stron i celowości tworzenia tego typu porozumień generalnych, również i w innych dziedzinach życia społeczno-politycznego i gospodarczego.

Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych powstała na początku roku 1994. Mimo iż nie zyskała ona umocowania konstytucyjnego, co było jednym z punktów popieranego przez NSZZ „Solidarność" projektu obywatelskiego, to jednak w nowej ustawie zasadniczej znalazły się odwołania do dialogu społecznego prowadzonego przez partnerów społecznych, którego miejscem jak dotychczas komisja była i w przyszłości prawdopodobnie będzie. Przedmiotem negocjacji w Komisji Trójstronnej są zagadnienia związane z regulowaniem tempa wzrostu dochodu narodowego, sprawy poziomu minimum ochrony interesów pracowniczych oraz problematyka strategii rozwojowej i polityki gospodarczej.

Przez cały czas jej funkcjonowania wynika problem doprecyzowania, czy forum Komisji Trójstronnej ma być miejscem zawierania porozumień generalnych czy miejscem konsultacji programów rządowych, czy też tylko jedną z okazji do prezentacji przez stronę rządową założeń polityki społeczno-gospodarczej i projektów aktów ustawodawczych w tym zakresie. Wiąże się to z kwestią „dobrej woli" stron przystępujących do negocjacji. Uważa się bowiem, że rząd, ponoszący konstytucyjną odpowiedzialność za prowadzoną politykę, nie jest zainteresowany możliwością bycia zobligowanym do rozwiązań, które mogłyby powstać w wyniku przegłosowania jego jako strony w Komisji Trójstronnej. Na przekonanie stron o celowości i znaczeniu negocjacji centralnych rzutuje sprawa relacji między trójstronnymi rokowaniami a parlamentarnym procesem ustawodawczym.

Dla stron zbiorowych stosunków konieczne jest bowiem budowanie koalicji sił politycznych w ciałach ustawodawczych do przeforsowania rozwiązań korzystnych ze względu na zabezpieczenie swych interesów. Forum komisji pozostawało jak dotychczas miejscem uzgadniania stanowisk, swoistą szkołą kultury politycznej w sztuce porozumiewania się, chociaż w praktyce lat dziewięćdziesiątych zakwestionowana została zarówno jej zdolność do wypracowywania wspólnego stanowiska w sprawie wzrostu płac, jak też i umiejętność dotrzymywania podjętych w tym zakresie uzgodnień.

Strukturalną słabością Komisji Trójstronnej są bowiem jej partnerzy. Z punktu widzenia statystyk związkowych – liczby organizacji, nie mówiąc o danych członkowskich, według których liczba związkowców prawdopodobnie przekracza znacznie liczbę pracujących, związki zawodowe stanowią siłę imponującą. W rzeczywistości ich siła ograniczona jest do sektora firm państwowych, których pozycja jest wyznaczona koneksjami politycznymi, bądź sytuacją monopolistyczną. Utrzymując w dużej mierze aparat związkowy, management tych firm w przetargach o zmiany w zakresie reguł gospodarowania, zyskuje jako dodatkowy argument „siłę przebicia" organizacji związkowych, a więc zdolność do organizowania efektownych medialnie demonstracji.

Natomiast strukturalny problem reprezentacji pracodawców polega na tym, że jej trzon stanowią reprezentanci firm, które mają potężne problemy z dostosowaniem się do warunków konkurencji rynkowej między innymi z powodów niemożności dostosowania wysokości płac pracowniczych do sytuacji rynkowej przedsiębiorstwa. W ten sposób wynegocjowane w ramach komisji wskaźniki wzrostu płac spełniają specyficzną dwojaką rolę. Gdy dla pracodawców funkcjonujących rynkowo wątpliwe są ich założenia z powodu luźnego związku z sytuacją rynkową firm, dla innych przede wszystkim stanowić mają argument wobec organizacji pracowniczych, że dalej w ustępstwach płacowych ustąpić nie mogą[6].

Sfera zbiorowych stosunków pracy w Polsce nie jest więc stabilnym, o jasnych regułach gry, przejrzystym układem. Podstawową przyczyną są w tym względzie nieprzejrzyste interesy stron uczestników tych relacji – zarówno pracodawców, jak pracobiorców. Z kolei iluzje, że elita polityczna jako reprezentant społeczeństwa obywatelskiego narzuci tym relacjom określone miejsce w całokształcie stosunków społecznych okazało się nierealistyczne z powodu wysokiego zorganizowania grup interesów funkcjonujących w tym układzie, zdecydowanie górującego nad innymi wymiarami organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce[7].

Uzgadnianie w tej sferze pewnych reguł w pierwszym okresie transformacji wartościowane było jak „cywilizowanie dzikiego kapitalizmu". Argumentacja popierająca negocjacyjne ułożenie reguł nowego ładu uzasadniana była jako niezbędna w celu ukonstytuowania społeczeństwa obywatelskiego – wspólnoty, której członkowie posiadają nie tylko prawa cywilne, ale także mogą liczyć na pewne gwarancje socjalne ze strony państwa. Negocjacyjny charakter układu zbiorowych stosunków pracy miał też być środkiem na zabezpieczenie społecznego poparcia dla transformacji ustrojowej oraz – co w warunkach polskich było istotne z uwagi na doświadczenia historyczne związane z okresem PRL – oddalić groźbę niekontrolowanego konfliktu przemysłowego.

W tej sytuacji zasadniczym problemem stały się rozstrzygnięcia dotyczące wyboru scentralizowanego bądź pluralistycznego negocjacyjnego ładu tych relacji. Możliwość zbudowania modelu neokorporacyjnego nawiązującego do wzorów zbiorowych stosunków pracy w gospodarce niemieckiej była kwestionowana z powodu słabości poszczególnych partnerów tej formy dialogu społecznego oraz niejednoznaczności ról, w których występują. W argumentacji wskazującej rozwiązania pluralistyczne jako bardziej optymalny kierunek rozwoju zbiorowych stosunków pracy w Polsce, podkreślano osadzony kulturowo „anarchizm"

[6] Przewidywał tę sytuację: W. Jarmołowicz, *Negocjacyjny mechanizm regulacji płac*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1995 nr 3.

[7] E. Mokrzycki, *Złudna władza ludu*, „Gazeta Wyborcza" z 11.12.1999.

społeczeństwa polskiego w sferze zachowań zbiorowych wyrażający się w niechęci do koncesji w sferze reprezentacji interesów. Niechęć do zawierania jednoznacznych umów wzmacniana była niskim stopniem stowarzyszenia się pracodawców, jak i stopniem „uzwiązkowienia" pracobiorców. Na to nałożone jest utrzymujące się przekonanie o względnej skuteczności strategii strajkowej[8].

W przyszłości na kształtowanie się reguł zbiorowych stosunków pracy wpływ będzie miało ujednolicanie prawodawstwa pracy w związku z integracją europejską. Należy jednak zauważyć, że w omawianym zakresie ma ono przede wszystkim charakter pewnych przyszłościowych zaleceń, a nie obowiązujących norm. Z drugiej strony wpływać będzie na zbiorowy stosunek pracy proces postępującej globalizacji. Konieczność skoncentrowania uwagi na konkurencyjności gospodarki powodować będzie ponowne przeliczenie zysku z pokoju społecznego w gospodarce kupowanego za pomocą koncesji propracowniczych[9].

[8] W. Kozek, *Negocjacje jako część polskiej kultury przemysłowej*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 11, 12.

[9] Por. K. W. Frieske, *Przyszłość stosunków pracy*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 11, 12.