

MAŁGORZATA BARON-WIATEREK

WSPÓLDZIAŁANIE PARTNERÓW NA POLSKIM RYNKU PRACY W LATACH DZIEWIĘCDZIESIĄTYCH

Jedną z najważniejszych kwestii w Polsce mającej istotne znaczenie dla realizacji wyzwań polityki gospodarczej i polityki społecznej, gwarantującej stały i równomierny rozwój, jest sfera zatrudnienia. Wymaga ona w celu osiągnięcia akceptowanego stanu – w istniejących realnie warunkach – zwiększenia liczby miejsc pracy i zatrudnionych¹. Wypełnianie celów polityki zatrudnienia w Polsce ma dodatkowy aspekt. Odnosi się on do realizacji założeń obejmujących realizację koniecznych przeobrażeń w ramach transformacji systemowej. Koncepcja pełnego zatrudnienia, uwzględniająca wymogi na rynku pracy oraz wymiar jakościowy, nadal zachowuje aktualność, jako jedna z podstaw prowadzonej polityki². W tym aspekcie istotniejszym problemem jest zarządzanie zatrudnieniem, a ściślej, wybór form i metod ustalania i realizacji celów oraz zadań w sferze zatrudnienia i rynku pracy.

W polskiej literaturze podkreśla się wagę rozwoju i ugruntowania systemu współdziałania oraz dialogu społecznego, także w odniesieniu do zatrudnienia i rynku pracy³. Podejście to wyróżnia się tym, że nie uznaje zatrudnienia za wyłączny przedmiot zainteresowania administracji państwowej i polityków⁴. W związku z tym kwestie zatrudnienia i jego

¹ Zob. szerzej w tej kwestii np. M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Wyd. IPiSS, Warszawa 2000, passim.

² MOP podkreśla, że dążenie do zatrudnienia pełnego, wydajnego i z wolnego wyboru stanowi najskuteczniejszy środek gwarantujący stały i równomierny rozwój. Por. *Raport o zatrudnieniu w świecie 1998 - 1999. Zdolność do zatrudnienia w gospodarce globalnej. Rola szkolenia*, Wyd. Międzynarodowe Biuro Pracy, Wyd. MPiPS, Warszawa 1999, Wstęp.

³ Por. np. J. Wojtyła, *Instrumenty dialogu społecznego w łagodzeniu zjawiska bezrobocia. Propozycje dla polityki prawa w dziedzinie przeciwdziałania bezrobociu*, w: red. I. Lipowicz, *Dylematy społeczne i gospodarcze starego regionu przemysłowego. Wnioski dla parlamentu*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996; idem, *Dialog społeczny w procesie restrukturyzacji regionalnej na przykładzie Górnego Śląska*, w: red. M. Seweryński, *Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1995, s. 97 i n. Argumenty odnośnie współdziałania pracowników i pracodawców zob. także R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Wyd. Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1991, s. 57 i n.

⁴ Dialog społeczny, rozumiany jako forma kształtowania stosunków między partnerami społecznymi w procesie współdziałania, ma swoją genezę w prawie do koalicji, konsultacji i informacji. Pojęcie „dialogu społecznego” zob. M. Pliszkiewicz, *Trójstronność w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w syndykalizmie współczesnym i jego przyszłość*, Wyd. UŁ, Łódź 1996, s. 251 - 267. Dialog pozwala na osiągnięcie porozumienia i współdziałania na różnych poziomach (przedsiębiorstwa, branży, państwa, ponadnarodowym). Przyjmuje się, że stanowi istotną formę (wyraz) przejawiania się demokracji w stosunkach pracy, antytezę niedemokratycznej centralizacji i monopolu państwa. W skali makroekonomicznej negocjacje są metodą prowadzącą do osiągnięcia ugody społecznej i porozumienia zbiorowego. Por.: *Ponad ekonomią*, PIW, Warszawa 1985, s. 68 i 200; T. Zieliński, *Nowy ład pracy – rzeczywistość i wizja przyszłości*, w: red. M. Matey, *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, Wyd. Scholar, Warszawa 1997, s. 40; S. Borkowska, *Negocjacje*, PWE, Warszawa 1997, s. 30 i 132; J. Wrątny, *Porozumienia generalne jako instrument kształtowania polityki społeczno-gospodarczej państwa, w: Prawo pracy a reforma gospodarcza*, UAM, Poznań 1989, s. 232 - 235; A. M. Świątkowski, *Europejskie prawo*

ochrony mogą i powinny stać się przedmiotem rokowań zbiorowych, które zostają wypracowane w ramach stosownych procedur i mechanizmów mediacyjnych⁵.

Rynek pracy jest wielowymiarową strukturą społeczno-ekonomiczną. Oznacza to, że zarządzanie tą sferą życia gospodarczego wymaga zróżnicowanego podejścia, stosowania wielu środków i instytucji, zarówno w odniesieniu do poszczególnych sfer jego funkcjonowania, jak również ze względu na przedmiot regulacji instytucjonalnych⁶. W tym zakresie zwraca uwagę potrzeba wzbogacania form oddziaływania przez współpracę i wzajemne stosunki między podmiotami, które mają istotny wpływ na działania w obrębie rynku pracy⁷. Chodzi w szczególności o wymianę poglądów, negocjowanie różnych kwestii, rozwiązań kompromisowych, czy też ujawnianie się sytuacji konfliktowych. Przemiany w Polsce powodują konieczność stopniowego weryfikowania ustaleń i kształtowania odpowiednich reguł postępowania (zachowań społecznych), w zakresie stosunków zachodzących między pracodawcami i pracownikami także szerzej, aniżeli tylko w zakresie bezpośrednio odnoszącym się do stosunku pracy. Odnosi się to przede wszystkim do całej dziedziny zatrudnienia i rynku pracy, jako przedmiotu polityki państwa w zakresie gospodarowania zasobami pracy⁸. Przyjmowane dotąd w Polsce regulacje, dotyczące instytucji rynku pracy – zawarte w ustawach dotyczących zatrudnienia (kolejno z 1989 r., 1991 r. i 1994 r. z licznymi zmianami)⁹ oraz odnoszące się do stosunków przemysłowych¹⁰ – zakładały w zakresie działań jego podmiotów przede wszystkim stymulo-

socjalne, t. 1, *Specyfika i stanowienie europejskiego prawa socjalnego*, Wyd. ABC, Warszawa 1998, s. 106 - 107. Współcześnie wiele przedsiębiorstw stosuje układ dostosowania. Jak podkreślają J. A. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992, s. 346, postęp w zakresie technik analizy ekonomicznej, a w szczególności komputerowe modelowanie, pozwala na wspomaganie negocjacji i tworzenie układu partnerskiego.

⁵ W ten sposób – jak wskazuje praktyka państw europejskich (np. w Belgii, Holandii, Hiszpanii) – ustala się przede wszystkim najważniejsze kwestie dotyczące kształtowania sfery pracy, a także inne z nimi związane, a w tym, np. zasady zatrudniania i zwalniania pracowników. Na nich przede wszystkim bywa skupiona uwaga. Zob. E. Sobótka, *Rola porozumień zbiorowych w regulowaniu stosunków pracy i kształtowania polityki społeczno-gospodarczej w Polsce na tle porównawczym*, w: red. W. Kozek, *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, Wyd. Scholar, Warszawa 1997, s. 217 i n. Współdziałanie to ma szczególne znaczenie w dziedzinach, w których maleje popyt na pracę. Zob. np. P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995, s. 140 - 141; Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń 1999, s. 15. W tych warunkach związki zawodowe zainteresowane są gwarancjami zatrudnienia, a pracodawcy dążą do zwiększenia elastyczności w doborze załogi. Szerzej H. Slomp, *Między rokowaniami a polityką. Wstęp do europejskich zbiorowych stosunków pracy*, ibidem, Łódź 1995, s. 175 - 178.

⁶ Powoduje to, że kwestie te są przedmiotem poszukiwań – w zamiarze określenia optymalnych sposobów działania – przez różne kierunki ekonomii. Szerzej J. Ozdowski, *Korporacjonizm – utopia czy szansa*, „Ekonomista” 1993, nr 4, s. 443 - 444.

⁷ Bliżej w kwestii wypracowywania form współdziałania na lokalnym rynku pracy zob. E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Popyt i pracodawcy na rynku pracy w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń 1998, s. 94.

⁸ Problemy zatrudnienia są bardzo rozległe i złożone. Wiązą się one przykładowo z procesami rozwoju demograficznego, rozmieszczenia ludności, jej struktury społeczno-ekonomicznej, dotyczą rozwoju różnych działów i gałęzi gospodarki narodowej. Zob. E. Kozłowska, J. Wojtyła, *Ludność. Zatrudnienie. Prawo*, Wyd. Śląsk, Katowice 1975, s. 128. Polityka zatrudnienia obejmuje w szczególności: przygotowanie do pracy, warunki i metody aktywizacji zawodowej, procesy odnowy sił zatrudnionych, rekrutację, alokację pracowników itp. Zob. np. M. Oledzki, *Polityka zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1978, s. 13 - 14.

⁹ Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r., tekst jednolity Dz. U. z 1997, Nr 25, poz. 128 ze zm.

¹⁰ Jej podstawy prawne stworzyły ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz. U. Nr 53, odpowiednio poz. 234, 235, 236 ze zm. oraz przepisy znowelizowanego w 1994 r. Kodeksu pracy, dotyczące układów zbiorowych pracy.

wanie relacji i kształtowanie stosunków społecznych itp.¹¹ Intencją ustawodawcy stało się dążenie do wzmocnienia partycypacji i współdziałania na szczeblu lokalnym i mikroekonomicznym¹². Realizacja założeń decentralizacyjnych nie przyniosła jednak oczekiwanych rezultatów, zarówno na szczeblu przedsiębiorstwa, jak i ponadzakładowym. Na ogół np. z powodu trudności w ustalaniu wspólnej strategii działania między poszczególnymi zakładami, a także słabości związków zawodowych w relacji z pracodawcą, czy braku związków zawodowych w małych i średnich przedsiębiorstwach. Kształtujący się nowy ład stosunków zatrudnienia (pracy) w Polsce, charakteryzuje się rozwojem protestów o różnym nasileniu. Prowadzą one – w zamiarze obrony interesów pracowniczych – do mobilizacji przedstawicielstw pracowniczych na szczeblu centralnym. Nadal pozostaje więc w Polsce otwarta kwestia: w jaki sposób powinny działać podmioty zatrudnienia i rynku pracy, zmierzając do kształtowania pożądanego ładu?

Współdziałanie i dialog społeczny są elementami demokratycznego ładu politycznego w państwie. Niezależnie od ujawniającego się przedmiotu zawieranych w Polsce różnego rodzaju umów społecznych, szczególnego znaczenia nabiera przede wszystkim wypracowanie stosownych procedur oraz kreowania instytucji, które umożliwiają porozumiewanie się partnerów i służących faktycznie procesowi podejmowania decyzji. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do sfery zatrudnienia i rynku pracy. Instytucje kształtujące tam ład społeczny związane są – generalnie rzecz ujmując – z konfliktem „interesów”, występującym w klasycznej postaci między kapitałem a pracą, który wyznacza niejako główną linię podziału potencjalnych antagonizmów. Nie można jednakże nie dostrzegać innych płaszczyzn podziałów związanych ze sprzecznościami interesów, m.in. także między przedsiębiorcami a organami władzy publicznej¹³. Zaspokajanie potrzeb społecznych różnych grup jest procesem skomplikowanym. Na tym tle powstają konflikty społeczne determinujące sprzeczności społeczne, które generuje system. W celu osiągnięcia homeostazy (w społeczeństwie) konieczne jest kształtowanie odpowiedniego mechanizmu ich artykulacji, umożliwiającego zachowanie systemu i jego otoczenia przed skutkami przejawiania się różnych negatywnych zjawisk¹⁴. Stosowne procedury podejmowania decyzji mają bardzo ważne znaczenie dla harmonizowania występujących różnic, sprzeczności i konfliktów. Negocjacje i demokratyczne procedury mogą w istniejącym układzie, np. w Polsce, podobnie jak w innych demokra-

¹¹ Pojęcie „instytucji” występuje w różnym znaczeniu. Zob. szerzej w tej kwestii H. Mortimer-Szymczak, Z. Kazimierzczak, M. Lisiecki, *Instytucje rynku pracy*, Wyd. Urzędu RM, Warszawa 1993, s. 7 - 8. Partnerzy rynku pracy i ich organizacje to instytucje będące międzynarodowymi lub krajowymi, do których zalicza się: rząd, związki zawodowe, związki pracodawców, organy mediacji.

¹² Wyrazem tego było, z jednej strony powołanie rad zatrudnienia, jako organów opiniotwórczo-doradczych urzędów pracy, a z drugiej – w odniesieniu do przedsiębiorstw – nowelizacja Kodeksu pracy z 1994 r. kreująca zasady funkcjonowania instytucji układów zbiorowych pracy.

¹³ Blżej J. K. Galbraith, *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, PWE, Warszawa 1992, s. 294. Realizacja celów uzasadnionych społecznie odbywa się przez wzrost fiskalizmu, który godzi we wszystkie podmioty gospodarcze, ograniczając ich możliwości rozwojowe, stanowiąc zagrożenie dla ich egzystencji i utrzymania miejsc pracy. Podkreśla to T. Oleksyn, *Współczesne tendencje polityki zatrudnienia w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 9, s. 30 - 31.

¹⁴ Odnosi się to zarówno do sprzeczności strukturalnych, jak i niestrukturalnych. Szerzej H. Białyszewski, *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, PWN, Warszawa 1983, s. 19 i n.

cjach, sprzyjać rozwiązywaniu sprzeczności i antagonizmów wynikających ze sfery zatrudnienia i funkcjonowania rynku pracy tak, aby przyjmować rozwiązania optymalne, to znaczy takie, które jak najwięcej sprzeczności rozwiązują, a jak najmniej wywołują. Niewątpliwie jest to wezwanie do działania w myśl wymogów pozwalających na stabilizację istniejącego układu, ale zarazem zmierzających do kształtowania przemian systemowych. Wyznacza ono obiektywną potrzebę koordynowania polityki zatrudnienia i rynku pracy na szerszą skalę (i w odniesieniu do bezrobotnych) oraz harmonizowania działań zainteresowanych podmiotów w ramach wypracowanych procedur i instytucji w tym celu powołanych.

Działalność administracji publicznej (państwa) jest koniecznością w tych dziedzinach, gdzie przejawia się zagrożenie dla procesu przebudowy gospodarczej. Niezależnie od przyjmowanych koncepcji ograniczających funkcje państwa, jego działalność powinna być realizowana jakościowo dobrze przez kompetentną, sprawną i szanowaną administrację. Może ona – jak wynika z analizy praktyki polityki zatrudnienia – zmierzać zarówno do określenia zakresu czy przebiegu procesów na rynku pracy, a nawet nabierać charakter bezpośredniej ingerencji w ich rezultaty. Typy realizowanej polityki zatrudnienia są uwarunkowane zróżnicowanymi czynnikami¹⁵. Istotne znaczenie mają w tym zakresie m.in. potrzeby gospodarki narodowej, warunki społeczne, organizacyjne i finansowe (będące czynnikiem określającym zwrotnie całą działalność). Współdziałanie podmiotów i partnerów rynku pracy – w określonych formach instytucjonalnych – jest w sumie wypadkową procesów społeczno-gospodarczych, warunków politycznych itp., a także założeń przyjętych i określonych w programie polityki gospodarczej. Udział organów administracji publicznej w ramach trójstronności stanowi wyraz paradygmatu rozwoju współczesnego państwa. Negocjowanie warunków określających proces podejmowania decyzji, pozwala w szczególności na poszukiwanie praktycznego kompromisu, umożliwiającego podjęcie decyzji i jej wyważenie. Procedura ta ma równocześnie ważne znaczenie w zakresie społecznej akceptacji i odpowiedzialności za przyjęte rozwiązania.

Odwołanie się w Polsce (po 1990 r.) do mechanizmu rynkowego ujawniło i spowodowało zarazem powstanie wielu nowych sprzeczności, konfliktów i problemów w sferze stosunków społeczno-ekonomicznych. Wiązały się one ze splotem różnych czynników, m.in. także z pozostałościami dotychczas istniejącego układu społeczno-ekonomicznego i politycznego, który był charakterystyczny dla tzw. realnego socjalizmu¹⁶. W nowych warunkach, wyznaczonych przez transformację systemu, kiedy wiadomo było, że odrzuca się to co było dotychczas, istotnym problemem stała się artykulacja celów i interesów poszczególnych grup¹⁷. Dotychczasowy system społec-

¹⁵ Więcej na temat analizy typów polityki zatrudnienia pisze J. Pietrucha, *Polityka zatrudnienia w socjalizmie. Zarys koncepcji*, Wyd. SiN, Warszawa-Kraków 1982, s. 80 - 81.

¹⁶ Por. np. argumenty L. Balcerowicza z perspektywy kilku lat. Idem, *Przekształcenia gospodarcze w Europie Środkowej i Wschodniej – próba bilansu*, w: *Společne konsekwence transformacji ustrojowej*, Wyd. ISP PAN, Warszawa 1994, s. 24 - 27.

¹⁷ Por. M. Csákó, A. Simonyi, A. Tóth, V. Karagozian, *Rynek pracy i zbiorowe stosunki pracy*, w: red. H. Morel, *Zbiorowe stosunki pracy w procesie przemian*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 1995, s. 229 - 234.

czno-polityczny wykształcił przede wszystkim metody blokowania czy tłumienia konfliktów, co powodowało w istocie ich kumulowanie się i potęgowało społeczną frustrację. Działania takie musiały prowadzić do stopniowej destabilizacji systemu, ze względu na niewypracowanie metod rozwiązywania konfliktów i poszukiwania efektywnych sposobów osiągania kompromisu, czemu towarzyszyły ograniczenia gospodarcze. Dlatego też społeczny spokój stał się w Polsce, od początku transformacji, przedmiotem szczególnej troski, mimo że kwestia ta była trudna do osiągnięcia.

Stopniowe zmiany, które zaczęły kreować transformację systemową ujawniły jednocześnie wzrost znaczenia rządu w procesie przemian, a także w układzie instytucji rynku pracy. Państwo, jako właściciel i pracodawca, stało się więc równocześnie podstawowym czynnikiem zmian¹⁸. Istniejący układ wyznaczyły również dotychczas przyjęte żywiołowo formy uczestnictwa (wymuszanie ustępstw w formie zbiorowych protestów, na bazie doświadczeń lat 1980 - 1989), pomijające już ustalone prawnie procedury rozwiązywania konfliktów. Nie dawało to możliwości ukształtowania się demokratycznego modelu zarządzania zatrudnieniem. Mimo, że początkowo formy nacisku były dość ograniczone – w latach 1991 - 1992 – to w miarę upływu czasu następowała szybka przemiana stosunku grup (obywateli) do państwa, czego wyrazem może być dążenie do szukania pomocy i ochrony interesów u władzy publicznej¹⁹. Dotyczyło to zarówno tracących, jak i zyskujących w przekształcaniach systemowych. Domaganie się bezpośredniej interwencji w realne procesy gospodarcze, objawiało presję społeczną na utrzymanie dotychczasowej aktywnej (silnej) roli państwa. Nie chcąc identyfikować się ze sporami pracy, tak jak było dotychczas, administracja publiczna dążyła do wyeliminowania swego udziału ze sfery stosunków zatrudnienia. Pragnęła ona wyzwolić się z roli pracodawcy²⁰. Hasło „mniej rządu”, będące wyrazem dążeń, aby sprawy dotyczące przedsiębiorstw były załatwiane przez nie same, zmierzało – jak już podkreślono – do ograniczenia negocjacji do szczebla przedsiębiorstwa, czego wyrazem były stosowne zmiany w ustawodawstwie pracy. Tym samym (w praktyce) nastąpiło także odrzucenie zbiorowych stosunków pracy wykształconych w tzw. realnym socjalizmie. Przyjęta koncepcja, negując bezkonfliktowy reżim centralnej gospodarki planowej, nie zapewniała jednak ogólnego zarysu modelu artykulacji interesów i dążeń. Wzorce Europy Zachodniej kształtowane poprzez czynniki kulturowe, nie mogły być – z natury rzeczy – zastosowane automatycznie *en bloc* do innych warunków²¹. W sumie brak koncepcji udziału państwa w życiu społecznym, poza ogólnym założeniem „odpaństwowienia”, rzutował w istotny sposób na tę sferę życia, która ma znaczenie dla kształtowania procesów zatrudnienia przy współ-

¹⁸ Warto podkreślić, że współczesne państwo w każdych warunkach ustrojowych jest ważnym czynnikiem zmian. Zob. szerzej w tej kwestii L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 142 i n.

¹⁹ Zob. S. Owsiak, „Okragły stół” o gospodarce, „Nowe Życie Gospodarcze” z 6 VI 1999, s. 15 - 16.

²⁰ Zob. L. Kolarska-Bobińska, *Rola państwa w procesie transformacji*, „Studia Socjologiczne” 1991, nr 3 - 4, s. 51 i n.

²¹ Por. F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa-Wrocław 1997, s. 398 i n.

udziale partnerów socjalnych²². Nie dokonano uszczegółowienia i przełożenia, m.in. na określony program, który byłby realizowany według założeń dotyczących społecznej gospodarki rynkowej, stanowiących substytut projektowanego ustroju²³.

Współczesne teorie ekonomii – na ogół – dostrzegają, wobec istnienia nierównowagi na rynku, potrzebę regulacji nierównowagi na rynku pracy²⁴. Kształtowane modele stosunków zbiorowych, w ramach których następuje oddziaływanie na sferę zatrudnienia i rynku pracy pozostają uzależnione od kierunku, form, szczebla i zakresu przyjmowanych rozwiązań artykulacji interesów na rynku pracy oraz podejmowania decyzji. W rezultacie mogą przyjąć scentralizowany lub zdecentralizowany model, a w ramach tego dotyczyć w szczególności współdziałania społecznego, autonomii stron lub legislacji.

Reformy rynkowe i radykalne założenia stabilizacji – przyjęte u progu transformacji – nie przewidywały potrzeby kształtowania odpowiednich mechanizmów, procedur i instytucji, odnoszących się do współdziałania partnerów i dialogu społecznego. Artykulacja potrzeb społecznych w początkach lat dziewięćdziesiątych, która została oparta na indywidualizmie, miała stanowić przeciwstawienie omnipotencji państwa. Likwidacja pośrednich ogniw zarządzania gospodarką narodową osłabiła niewątpliwie centralistyczny model artykulacji interesów, ale nadal występowały dążenia jego reaktywowania²⁵. Tym bardziej, że wobec napięć społecznych – towarzyszących akceleracji przechodzenia do procesów rynkowych i dekonstrukcji gospodarczej – ujawniła się niewystarczająca drożność, powstających form artykulacji interesów i dążeń grup społecznych, a państwo nie stało się arbitrem, tak jak chciało, ale stroną konfliktów pracy. W związku z tym ustalanie poszczególnych kwestii – w praktyce – zaczęło się odbywać bezpośrednio między administracją państwową a grupami interesów²⁶. Pojęcie takie determinowała (w szczególności) silna pozycja związków zawodowych²⁷. Nie równoważyli jej słabi pracodawcy, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i organizacyjnej²⁸. W ten sposób następowało upolitycznienie konfliktów przemysłowych oraz stymulowanie destabilizacji. Obiektownie, a nie tylko w odczuciu grup społecznych niezadowolonych z osiągniętych

²² Szerzej o założeniach „odpaństwowienia” J. Staniszkis, *Dylematy okresu przejściowego. Przypadek Polski*, w: red. W. Morawski, *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii i ekonomii*, PWN, Warszawa 1994, s. 267.

²³ Zob. G. Kotodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 57.

²⁴ Por. w tej kwestii m.in. P. A. Nordhaus, P. A. Samuelson, op. cit., s. 406 i n., H. P. Martin, H. Schuman, *Die Globalisierungsfälle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Hamburg 1997, s. 15 i n.

²⁵ Szerzej A. Bucher-Jeziorska, *Rola państwa w stosunkach pracy*, w: red. W. Kozek, op. cit., s. 100 - 102.

²⁶ W kwestii obszarów konfliktów zob. J. Hausner, *Populistyczne zagrożenie w procesie transformacji społeczeństwa socjalistycznego*, Wyd. F. Eberta, Warszawa 1992, s. 2 - 24.

²⁷ W Polsce jest około 250 zarejestrowanych związków zawodowych. Są one dość zróżnicowane pod względem wielkości. Największe centrale związkowe są przede wszystkim aktywne w przedsiębiorstwach państwowych, rywalizując między sobą. Zob. J. Gardowski, L. Gilejko, T. Zukowski, *Związki zawodowe w przedsiębiorstwach przemysłowych*, Wyd. Eberta, Warszawa 1994, s. 172 i n.; M. Seweryński, *Związki zawodowe w krajach postkomunistycznych. Ustawodawstwo, problemy, perspektywy*, w: *Syndykalizm i jego przyszłość*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996; J. Gardowski, L. Gilejko, *Między nadzieją i lękiem. Społeczne efekty prywatyzacji*, Wyd. SGH, Warszawa 1997, s. 123 i n.

²⁸ Przykładowo jedna z organizacji pracodawców Konfederacja Pracodawców Polskich zrzesza dyrektorów i prezesów zakładów, w których znajduje zatrudnienie ponad 2 mln osób (na ponad 6 mln pracujących w sektorze przedsiębiorstw) za T. Mering, *Trójkąt dwuwymiarowy*, „Nowe Życie Gospodarcze” z 4 IV 1999, s. 34.

rezultatów transformacji systemowej i towarzyszących jej skutków społecznych, państwo i elity polityczne stały się reprezentantem (odpowiedzialnym) realizowanych przemian²⁹. Podstawowa linia podziału (w konfliktach i powstających sprzecznościach), ujawniała się już nie tyle między pracą (pracownicy najemni) a kapitałem, ale między państwem i elitami politycznymi a kilkoma milionami zatrudnionych w sektorze państwowym³⁰. W konfrontacjach kapitał i jego stowarzyszenia nie brały – zasadniczo – udziału.

Realizacja podstawowych celów rozwoju gospodarki rynkowej i demokracja systemu wpłynęła na kształtowanie się wolności koalicji. Ustanowiona w zamiarze demokratyzacji życia publicznego, stworzyła ona podstawy organizacyjne dla indywidualizacji potrzeb i interesów grupowych. W tym układzie najważniejszym stał się sposób ich realizacji. Stosunki zatrudnienia (pracy) w początkach transformacji systemowej zostały związane ze stopniowo i dość żywiołowo przebiegającym procesem kształtowania reguł i odpowiedniego modelu współdziałania. Wyraźny zwrot w stronę współdziałania i dialogu nastąpił po 1993 r., w związku z zawartym porozumieniem³¹. Gremia pracownicze otrzymały dzięki niemu gwarancje szerszej partycypacji oraz pewne koncesje materialne, za przyzwolenie na intensywniejsze reformy prywatyzacyjne³². Niedługo potem Rada Ministrów powołała tymczasowo, do czasu formalno-prawnego uregulowania, instytucjonalne forum dialogu i konsultacji³³. Dla sfery zatrudnienia istotne jest jednak tworzenie realnych warunków współdziałania pozwalających na wypracowanie mechanizmów mediacji i kształtowania ustaleń tak, aby można było dokonać realizacji przyjętych celów zatrudnienia oraz oddziaływać na funkcjonowanie rynku pracy i procesy tam zachodzące³⁴. Ramy instytucjonalne nie powinny być, tak jak to występowało w praktyce, wykorzystywane dla uzyskiwania aprobaty rozwiązań rządu, czy traktowane instrumentalnie. Jeżeli tak się dzieje, to następuje wcześniej, czy później mobilizacja przedstawicielstw związkowych na szczeblu centralnym, pomijająca istniejące struktury organizacyjno-prawne, w celu obrony interesów pracowniczych. W związku ze zmieniającymi się warunkami przeobrażeń, czego wyrazem jest zwiększony zakres działań dotyczących restrukturyzacji gospodarki polskiej, a także efektów transformacji, pojawia się konieczność przewartościowania roli państwa w zakresie zarządzania zatrudnieniem. W szczególności istotne jest – w realnie istniejących warunkach – uwzględ-

²⁹ Szerzej na temat konfliktu pracy w okresie transformacji na przykładzie Polski zob. R. Hyman, A. Bucher-Jeziorska, *Konflikt pracy*, w red. H. Mörel, op. cit., s. 274.

³⁰ Ibidem, s. 278 - 279.

³¹ „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania” był pierwszą formą realizacji określonego podejścia (neokorporatyzmu) do dialogu w Polsce. Szerzej o pakcie zob. W. Piotrowski, *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym a potrzeba zmian ustroju pracy w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 2, s. 8 i n.

³² Projekty aktów opracowanych w trakcie negocjacji zob. w: *Prawno-ekonomiczne podstawy przekształceń własnościowych polskiej gospodarki. Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania*, Wyd. Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości, Warszawa 1993, t. 1 i 2.

³³ Na podstawie uchwały niepublikowanej rządu powstała Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych, która nie zdołała jednak przetrwać i wypełnić swej roli w dłuższym okresie czasu.

³⁴ Por. S. Golinowska, *Polityka społeczna okresu transformacji*, w: red. eadem, *Dekada polityki społecznej*, Wyd. IPiSS, Warszawa 2000, s. 104.

nienie stosownie do potrzeb transformacji dziedziny polityki gospodarczej i społecznej, zgodnie z przyjętym w art. 20 Konstytucji RP modelem społecznej gospodarki rynkowej.

Mimo tworzenia podstaw prawnych regulujących istotne kwestie dla różnorodnego oddziaływania stron, dominującą formą współdziałania jest korporatystyczna. Choć nie stała się ona akceptowana powszechnie, co występuje (nawet) także w kręgach związkowych, ze względu na jej ułomności, to wydaje się, że jej występowanie w procesie rozwoju współdziałania jest w Polsce nieuniknione, przynajmniej na razie. Doświadczenia transformacji systemowej wskazują, że kierunek reform został słusznie wybrany, lecz – jak się okazało – jego realizacja nie może się łączyć jednak z zaniedbaniem polityki gospodarczej i społecznej, a w tym zatrudnienia. Wiadomo, że przekształcenia systemowe w Polsce wymagają pokonania wielu ograniczeń i rozwiązania kwestii spornych, ale może to odbywać się w procesie kształtowania decyzji, uwzględniających potrzeby i dążenia do harmonizowania i kompromisowego łączenia interesów poszczególnych grup, a w tym pracodawców-właścicieli, a więc wielkich, średnich i drobnych przedsiębiorców, zatrudnionych i bezrobotnych itd.³⁵ Proces taki rozwija się już w Polsce niejako samorzutnie. Kształtowanie się dialogu i współdziałania – jak wskazują występujące przykłady – obejmuje różne układy społeczne, powstające na tle różnych interesów konflikty i opory wobec zmian³⁶. Należy to oceniać pozytywnie, jako zgodne z rozwojem demokracji i przeobrażaniem się społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli chodzi o sferę zatrudnienia, to z dotychczasowej praktyki transformacji systemowej w Polsce wynika w szczególności, że czynnikiem burzącym ład na rynku pracy i w stosunkach zatrudnienia może być zarówno hipertrofia działań państwa, jako regulatora, jak i indywidualizm³⁷.

W procesie kreowania rozwiązań związanych ze sferą zatrudnienia, w warunkach przekształceń systemowych – jak ustaliliśmy – powstaje obiektywna konieczność tworzenia warunków artykulacji potrzeb partnerów społecznych i uzyskania ich akceptacji dla podejmowanych przekształceń – w praktyce ustalania wspólnych wniosków, harmonizacji działań i osiągnięcia kompromisu. Społeczni partnerzy i ich organizacje reprezentowane są na rynku pracy przez określone instytucje, których podstawowym zadaniem jest oddziaływanie na społeczne, ekonomiczne i finansowe warunki alokacji zasobów pracy, z uwzględnieniem interesów każdej ze stron³⁸. Polityka zatrudnienia powinna stanowić efekt rozwiązywania występujących dylematów i osiągnięcia kompromisu, który kształtuje stosunki zatrud-

³⁵ W encyklice Jana Pawła II *Centesimus annus* z 1991 r. podkreśla się, że „funkcją państwa jest czuwanie nad realizacją praw ludzkich w dziedzinie gospodarczej i kierowanie nimi: tu jednak główna odpowiedzialność spoczywa nie na Państwie, ale na poszczególnych ludziach oraz różnych grupach i zrzeszeniach, z których składa się społeczeństwo”, Wyd. Kurii Diecezjalnej, Katowice 1991, s. 47 - 49.

³⁶ Obejmuje np. samorzady, organizacje konsumenckie, organizacje pozarządowe i inne.

³⁷ Zob. A. Chobot, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, PWN, Warszawa 1997, s. 8 - 9.

³⁸ Por. J. Hausner, *Populistyczne...*, s. 45 - 51, gdzie dokonano analizy czynników generujących polityczny wymiar i uwarunkowane konfliktu interesów.

³⁹ Zwraca na to uwagę J. Orczyk, *Dylematy zatrudnienia i ich implikacje*, w: red. idem, *Współczesne dylematy zatrudnienia*, Wyd. AE, Poznań 1998, s. 18.

nienia, uwzględniając potrzeby poszczególnych grup społecznych, a ponadto sprzyjający zrównoważonemu wzrostowi gospodarstwu³⁹. W warunkach transformacji związki zawodowe stały się ruchem zmierzającym do ochrony i zabezpieczenia interesów pracowniczych, podobnie jak stopniowo rozwijające się przedstawicielstwa pracodawców. Przedstawicielstwa pracownicze nie stanowią już tyłko ruchu zawodowego, ewoluując w kierunku szerokiego ruchu społecznego⁴⁰. Ruch ten sytuje się jako mediator między administracją centralną a przedsiębiorstwami, zwłaszcza w sektorze publicznym, któremu coraz trudniej reprezentować interesy wszystkich zrzeszonych. Stoi on wobec trudnej konieczności przekształceń i poszukiwania nowych formuł działania i strategii. Procesy, które zostały uruchomione i przynosiły (organizacji) określone efekty nie jest łatwo odwrócić. Mimo krytyki wykształconego modelu oddziaływania i obecności związków zawodowych na szczeblu centralnym w sferze polityki, nie da się tego łatwo zmienić i ustanowić równowagę stron. Jest ona bowiem w szczególności efektem procesu historycznego, który determinował rolę i znaczenie (jednej) organizacji pracowniczych w procesie o demokratyzację systemu tzw. realnego socjalizmu.

W całokształcie podejmowanych dotąd działań i ich skutków dla funkcjonowania rynku można zauważyć, że sytuacja w dziedzinie zatrudnienia i rynku pracy nie była dotąd najważniejszym problemem dla organizacji zawodowych⁴¹. Mobilizowały się one raczej głównie w celu obrony interesów pracujących, a w tym zagrożonych utratą pracy w związku z procesami restrukturyzacji⁴². W sumie sfera zatrudnienia i rynku pracy stanowiła dotąd (raczej) jeden z mniej zasadniczych aspektów działalności⁴³. Tymczasem sfera ta powinna być przedmiotem szczególnego zainteresowania i dążeń do współdziałania z pracodawcami i państwem – w ramach trójstronności. Decyduje bowiem ona nie tylko o możliwości realizacji potrzeby pracy⁴⁴. Niestety – z różnych względów – dotychczas podejmowane próby współdziałania w zakresie osiągania porozumienia, w tak ważnej kwestii związanej, jaką jest określenie przesłanek i mechanizmu powstawania miejsc pracy, nie doprowadziły do konkretnych rezultatów, na żadnym ze szczebli zarządzania.

Niezależnie od przyjętego modelu negocjowania kwestii stosunków społeczno-gospodarczych i roli państwa ustala ono – w ramach funkcji regulacyjnej – podstawowe reguły działania poszczególnych instytucji rynku pracy (przede wszystkim pracodawców i pracowników) oraz instytucji rządowych. Dotyczy to nie tylko zbiorowego prawa pracy, lecz także w szczególności indywidualnego, które posiada istotne znaczenie dla kształtowania

³⁹ Zgodnie z ujęciem ruchu społecznego, które przyjął H. Przybylski, *Ruchy polityczne. Zagadnienia teoretyczne*, w red. K. Opalek, *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, PWN, Warszawa 1975, s. 43 i n.

⁴¹ Związki zawodowe wielokrotnie walcząc o interesy tej czy innej grupy zawodowej, powodowały w efekcie niekorzystne skutki dla rynku pracy, np. wysokie płace i odpłaty dla zwalnianych pracowników tam, gdzie prowadzona działalność przynosiła straty.

⁴² Zob. K. Kloc, *Szok przystosowań*, w: *Spoleczny wymiar restrukturyzacji*, w: Dodatek do „Nowego Życia Gospodarczego” nr 30 z 30 VII 2000, s. 14.

⁴³ Szerzej H. Mortimer-Szymczak, Z. Kazimierczak, M. Lisiecki, *Instytucje rynku...*, s. 9 - 13.

⁴⁴ Wszyscy są – na ogół zgodni – że tak powinno być, ale konflikty i bieżące sprawy odsuwają ciągle kwestie zatrudnienia i rynku pracy na plan dalszy. Brak jest też diagnozy, która dawałaby podstawę do działań. Zob. M. Janicki, *Prawo pracy kontra prawo do pracy. Wolny najmity*, „Polityka” nr 12 z 24 III 2001, s. 3.

polityki zatrudnienia⁴⁵. W ramach zbiorowego prawa pracy mieszczą się zasady wykonywania uprawnień przez organizacje reprezentujące strony stosunku pracy, a w szczególności w zakresie artikulacji interesów członków czy zbiorowości⁴⁶. Jednym z nich są kompetencje dotyczące udziału w tworzeniu lub opiniowaniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy⁴⁷.

Sposób tworzenia i zakres rozwiązań w dziedzinie regulacji stosunków zatrudnienia jest pochodną wielu czynników⁴⁸. Przyjmując określone rozwiązania w zakresie zarządzania zatrudnieniem, konieczne jest uwzględnienie różnych uwarunkowań, np. tradycji, kultury, potrzeb materialnych ludzi pracy, ich aspiracji, czy też czynników o charakterze zewnętrznym⁴⁹. Występujące modele sterowania zatrudnieniem w gospodarce rynkowej charakteryzują się różnymi uwarunkowaniami. Jeśli wziąć pod uwagę charakter założeń teoretycznych leżących u podstaw kształtowania się stosunków pracy, to można wyodrębnić, chronologicznie rzecz biorąc, następujące ich formy: indywidualizmu rynkowego, liberalnego kolektywizmu, kontraktowego korporatyizmu i korporatyzm⁵⁰. Uwzględniając kryterium efektywności odróżnia się trzy modele stosunków w zakresie zatrudnienia: europejski, japoński i amerykański⁵¹.

W dotychczasowym przebiegu procesów rozwoju stosunków pracy w Polsce, występuje kilka (podstawowych) etapów kształtowania się modelu regulacji kwestii zatrudnienia i rynku pracy⁵². Podstawowym modelem, na którym powinna opierać się praktyka zarządzania zatrudnieniem i sterowania rynkiem pracy w Polsce – generalnie rzecz biorąc – powinien być model oparty na dialogu społecznym⁵³. Oznacza to założenie konieczności

⁴⁵ Por. rozwiniecie tych kwestii przez A. Świątkowskiego, *Organizacje reprezentujące interesy zawodowe*, w: red. idem, *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Wyd. UJ, Kraków 1994, s. 203 i n.

⁴⁶ Szerzej: A. Sobczyk, *Prawne aspekty funkcjonowania organizacji pracodawców*, w: red. A. Świątkowski, op. cit., s. 255 i n.; R. Smerek-Nebeś, *Ustawa o organizacjach pracodawców*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1991, nr 8 - 9, s. 57 i n.; A. Wojcierowska, *Ustawa o organizacjach pracodawców*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 2, s. 36 i n.; I. Boruta, Z. Góról, Z. Hajn, *Komentarz do ustaw: o związkach zawodowych o organizacjach pracodawców, zbiorowych sporach pracy*, Łódź 1992, s. 58 i n.; Z. Kubot, *Problemy samorządu pracowniczego w aspekcie kategorii pracodawcy*, w: *Oblicza pracodawcy*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1990, s. 108 i n.; A. Świątkowski, *Organizacje reprezentujące...*, s. 108 i n.

⁴⁷ Na podstawie ustaw z dnia 23 maja 1991 r. o: związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Szerzej A. Świątkowski, *Zasady prawa pracy*, PWE, Warszawa 1997, s. 220 - 221.

⁴⁸ Por. *Zatrudnienie w świecie 1995*, Wyd. MBA, MPiPS, Warszawa 1996, s. 154 - 156.

⁴⁹ Por. w tej kwestii W. Morawski, *Stosunki pracy w Polsce a wzory zewnętrzne*, w: red. W. Kozek, op. cit., s. 48.

⁵⁰ Tak A. Salomon, *Industrial Relations Theory and Practice*, Prentice Hall 1992, s. 254 - 255, za J. Bucher-Jeziorska, *Rola państwa w stosunkach pracy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 1994, nr 2. Na temat modeli stosunków przemysłowych w Europie zob. więcej J. Kulpińska, *Stosunki przemysłowe w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, w: red. W. Kozek, J. Kulpińska, *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce. Obraz zmian*, Wyd. Scholar, Warszawa 1998, s. 16 - 18.

⁵¹ Szerzej S. Borkowska, *Zarządzanie zasobami pracy: w poszukiwaniu nowej opcji*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 4, s. 15; A. Szalkowski, *Efektywnościowe modele stosunków pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 12, s. 13 i n. Zob. też *Raport o stanie pracy w świecie 1997 - 1998*, Wyd. MBP, MPiSS, Warszawa 1998, s. 114 - 115.

⁵² Monokratyczny obejmujący lata 1949 - 1980, radykalno-konfliktowy w latach 1980 - 1989, pluralistyczny w okresie lat 1990 - 1992 i negocjacyjny - w rozwoju (począwszy od 1993 r.).

⁵³ Określa się go negocjacyjnym. Ostatnio pojawia się również pojęcie „transakcyjny”. W ramach modelu negocjacyjnego występują różnicowane formy oddziaływania, np. dwie przeciwstawne skrajności: dominacja regulacji rynku w formie administracyjnej lub legislacyjnej, jego żywiołowy charakter lub jednostronna regulacja rynku pracy ze strony państwa. W praktyce poszczególne rozwiązania nie występują w klasycznej postaci. Czasami któreś z nich może dominować, bowiem współistnienie poszczególnych rozwiązań kształtuje się w różnicowanych proporcjach. Szerzej w kwestii ewolucji modeli sterowania rynkiem pracy: S. Borkowska, *Zarządzanie zasobami...*, s. 26 - 27; eadem, *Wpływ zbiorowych stosunków pracy na zatrudnienia i bezrobocie*,

systemowego budowania instytucji i stosownych procedur osiągania porozumienia. Praktyka transformacji dostarcza wiele przykładów, gdzie współdziałanie, a nie arbitralne narzucanie pewnych rozwiązań, pozwala osiągnąć pokój społeczny. Występujące w Polsce doświadczenia społeczne budowy demokracji i związany z tym rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a także pozycja związków zawodowych wskazują na to, że dekretywanie zmian wzmaga działania konfrontacyjne. Wynika to z istniejących warunków transformowania systemu, które wymagają dialogu – partnerskiego współdziałania podmiotów zatrudnienia i uzyskania akceptacji społecznej. Jest to szansą dla zachowania systemu i możliwości kontynuacji istotnych reform. Obawy przed reakcją na potrzebne reformy w Polsce, spowodowały m.in. to, że w początkowym okresie przystosowywania przedsiębiorstw do warunków gospodarki rynkowej zostały one przeprowadzone, zwłaszcza w przestarzałych lub przestarzały sposób zorganizowanych, w sposób dość płytki i w ograniczonym zakresie. Po jakimś czasie stało się to ponownie źródłem narastających konfliktów w przedsiębiorstwach⁵⁴.

Tworzenie i rozwój instytucji służących utrzymaniu pokoju społecznego, z równoczesnym kreowaniem procedur pozwalających na rozwiązywanie konfliktów, koresponduje z zaleceniami MOP⁵⁵. Wśród jej standardów znajduje się, np. popieranie konsultacji, kształtowanie arbitrażu i mediacji dla rozstrzygania sporów, tworzenie mechanizmów dobrowolnych negocjacji między pracownikami a pracodawcami, bądź ich organizacji celem regulowania zatrudnienia. Partnerska regulacja zagadnień dotyczących zatrudnienia i rynku poprzez negocjacje zbiorowe zawarta jest i uregulowana przez akty prawa europejskiego⁵⁶. Idea dialogu społecznego uzyskała w nich wysoką rangę, stając się podstawowym celem polityki społecznej, wraz z trójstronnym aprobowaniem systemu stosunków pracy przez instytucje europejskie. MOP podkreślała niejednokrotnie konieczność uznania trójstronności dla aktywnej polityki zatrudnienia. Jest ona uznawana za jeden z istotnych elementów instytucjonalnego modelu dialogu społecznego, kształtowania stałej gotowości do dialogu i oddziaływania w ten sposób na życie społeczno-gospodarcze i polityczne⁵⁷. Trójstronność w Europie, jako element rynku pracy, wiąże się z konsultacjami i negocjacjami związanymi z procesem dostosowania ekonomicznego i społecznego⁵⁸. Przedstawiciele związków zawodowych i związków pracodawców współdziałają z państwem

„Rynek Pracy” 1996, nr 8, s. 9 i n.; eadem, *Rokowania zbiorowe*, w: red. H. Mörel, op. cit., s. 280 i n.; S. Borkowska, P. Bohdziewicz, red., *Lokalna polityka rynku pracy. Na przykładzie województwa Łódzkiego*, Wyd. Ibidem, Łódź 1995, s. 241.

⁵⁴ Zob. np. „Polityka Społeczna” 1999, nr 2, która została w całości poświęcona problematyce negocjacji i mediacji w rozwiązywaniu konfliktów, s. 33 i n.

⁵⁵ Por. w tej kwestii B. Wypchło, *Idea zachowania spokoju społecznego w zbiorowych stosunkach pracy*, w: red. A. Świątkowski, op. cit., s. 347.

⁵⁶ W szczególności zawarto ją w art. 6 Europejskiej Karty Społecznej i porozumieniu z Maastricht. Por. szerzej: R. Blanpain, M. Matej, op. cit., s. 193 i n.; L. Florek, w: red. idem, *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1996, s. 83 - 85; *A Euro-Pact for Jobs*, „Labour Research” 1996, nr 5, s. 21 - 22, mający na celu zwalczanie bezrobocia poprzez dialog w kluczowych sprawach zatrudnienia, umożliwiający powstanie odpowiednich ram do dyskusji na szczeblach narodowych.

⁵⁷ Zob. np. *Councils in Western Europe*, Bruxelles 1990, s. 7.

⁵⁸ Blżej A. Hege, *Pakt społeczny i uprawnień partnerów socjalnych. Negocjacje droga do paktu społecznego*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1995, s. 20 i n.

w celu zarządzania takimi obszarami, jak np. bezrobocie i zabezpieczenie społeczne⁵⁹. Unia Europejska i MOP podkreślają w szczególności, że rozwój stosunków pracy wymaga szerokiej współpracy między pracownikami i pracodawcami oraz uczestnictwa pracodawców w rozwiązywaniu problemów rynku pracy⁶⁰.

Preferowane przez UE i MOP formy kształtowania stosunków przemysłowych, a także ustalanie i realizowanie polityki społeczno-gospodarczej, wypracowane w praktyce rozwiniętych państw zachodnioeuropejskich, powinny stanowić – w związku z podjętymi zobowiązaniami integracyjnymi przez Polskę – podstawę kreowania modelu zarządzania zatrudnieniem i sterowania rynkiem pracy przez wszystkie jego podmioty. Systemy kreowania podstaw współdziałania i dialogu w państwach transformujących rzeczywistość są na etapie wyłaniania się różnorodnego oddziaływania stron. Na razie – w zasadzie – dokonano wyboru rozwiązań w oparciu o dotychczasowe doświadczenia. W procesie praktyki społecznej wypracowano pewne formy współdziałania, które stały się niezbędne dla unikania konfliktów, ale potrzeba współdziałania i dialogu bywa poddawana w wątpliwość (zagrożenie dla wolnego rynku). W sumie w kształtowaniu warunków zatrudnienia i rynku pracy dominuje nadal działalność prawotwórcza oraz administracyjna. Transformacja systemu wymaga niewątpliwie kontroli kształtowania się sfery gospodarczej i społecznej, co pozostaje w zgodzie z praktyką centralnego zarządzania zatrudnieniem, ale z drugiej strony istnienie instytucji i procedur uczestniczenia zainteresowanych jest ważne mimo, że niekoniecznie wiąże się z wyborem opcji uzasadnionych racjonalnie, bowiem pociąga to za sobą duże koszty. Nie powinno to być przeszkodą w budowie systemu współdziałania i harmonizowania działań, pozwalającego na polityczną stabilizację. W rezultacie barier, w rozwoju partnerstwa i trójstronności, nie została wypracowana (uregulowana prawnie) pożądana alternatywa dla scentralizowanego dotąd systemu stosunków pracy w Polsce, uwzględniająca istniejące realia, nie tylko dlatego, że nie istniały w tym zakresie żadne doświadczenia i teoria, która uogólniałaby istniejące procesy. Z drugiej strony – i to miało istotne znaczenie – wiele uwarunkowań związanych z procesem przekształceń, np. w postaci lawinowo narastającego bezrobocia, powodowało konieczność angażowania organów administracji publicznej. Warunki, w jakich dokonywało się zarządzanie systemem zatrudnienia, tworzonym w Polsce od 1990 r., wyznaczone przez nierównowagę na rynku pracy i bezrobocie, przyczyniały się do tego, że dość ograniczona była możliwość wykorzystania powołanych instytucji

⁵⁹ Por. G. Uścińska, *V Europejska Konferencja Regionalna MOP*, „Polityka Społeczna” 1996, nr 3, s. 12.

⁶⁰ Por.: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo...*, s. 47 - 50; M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy w prawie międzynarodowym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” t. LI z 1995, s. 36. Zasada trójstronności została sformułowana w konstytucji MOP i zawarto w wielu aktach pranych przez nią wydanych. Po raz pierwszy podjęła tę kwestię konwencja nr 2, zalecając tworzenie komitetów składających się z przedstawicieli pracodawców i pracobiorców, potem w kolejnych aktach stopniowo tę koncepcję rozwijano, nadając jej bardziej rozwinięty wymiar. I tak – w szczególności – podjęty te zagadnienia zalecenie nr 113 z 1960 r., dotyczące konsultacji i współpracy między władzami publicznymi i organizacjami pracodawców i pracowników, na szczeblu branży i kraju, konwencja nr 144 i zalecenie 152 z 1976 r. odnoszące się do trójstronnych konsultacji w kwestii wprowadzania w życie międzynarodowych unormowań dotyczących pracy. Zob. *Konwencje i zalecenia MOP w latach 1991 - 1994*, PWN, Warszawa 1996, t. II.

(urzędy pracy, rady zatrudnienia), jako podstawy partnerstwa wszystkich podmiotów rynku pracy i ich współdziałania w dziedzinie zatrudnienia, co powinno mieć szczególne znaczenie na szczeblu lokalnym. Tam bowiem skuteczność działań partnerów i ich wzajemne stosunki mogą wpływać na sytuację na rynku pracy. Tymczasem współdziałanie i wzajemne kontakty partnerów w radach zatrudnienia, których celem jest zwalczanie bezrobocia, tworzenie miejsc pracy i ochrona istniejących są nieefektywne. Przy czym jest dość charakterystycznym, że najmniej zaangażowani w tą działalność są pracodawcy⁶¹.

Trudności z identyfikacją partnerów, nie w pełni reprezentujących poszczególne grupy społeczne, brak możliwości porozumienia, zróżnicowanie stanowisk związków zawodowych wobec poszczególnych kwestii, a także i organizacji pracodawców, występujący pluralizm determinujący obawy przed wzmocnieniem wpływów konkurencyjnego związku, ogólna dominacja związków zawodowych nad organizacjami pracodawców, polityczycyzacja działań itp. – stały się powodem tego, że polska forma współdziałania i dialogu nie stała się efektywna społecznie⁶². Jedną z wielu przyczyn powodujących ułomność współdziałania w stosunkach przemysłowych, która zasługuje na szczególne podkreślenie, jest likwidacja w procesie prywatyzacji instytucjonalnych form uczestnictwa pracowników w zarządzaniu, która niestety nie pociągnęła za sobą określenia innego forum reprezentacji interesów pracowników nie będących członkami związku zawodowego. W sytuacji, kiedy zmniejsza się liczebność organizacji zawodowych pracobiorców i występuje wiele przedsiębiorstw, w których nie ma tych – w sumie jedynych form organizacyjno-prawnych reprezentacji interesów pracowników – istotnym problemem staje możliwość współdziałania na szczeblu przedsiębiorstwa. W tym względzie istnieją zobowiązania, które powinny zostać uwzględnione już w okresie przedakcesyjnym, dotyczące prawa do informacji i konsultacji w sprawach pracowniczych, wymagające powołania odpowiednich instytucji⁶³. Rezultatem istniejących uwarunkowań w Polsce stały się rozległe obszary słabej albo w ogóle braku ochrony pracowników⁶⁴. W ten sposób następuje utrwalanie się konfliktowego modelu stosunków przemysłowych i trudności w rozwoju pożądanego współdziałania na szczeblu przedsiębiorstw. Występowanie w Polsce dialogu konfrontacyjnego, będącego efektem trudności w osiągnięciu współdziałania i harmonizacji dążeń, prowadzi do umacniania się rozwiązań korporatystycznych, a więc niekoniecznie prowadzi do współdziałania i integracji⁶⁵. Rodzi też

⁶¹ Zob. K. Frieszke, L. Machol-Zajda, D. Zalewski, *Rady zatrudnienia – funkcje, efektywność. Studium ewaluacyjne*, „Polityka Społeczna” 1996, nr 2, s. 27.

⁶² Bliżej H. Mortimer-Szymczak, Z. Kazimierzczak, M. Lisiecki, op. cit., s. 13 i n.

⁶³ Jedną z form partycypacji pozostaje, wynikająca z własności oraz parosobowe reprezentacje załogi w radzie nadzorczej w spółkach z udziałem skarbu państwa. Najpraktyczniejszym i odpowiadającym doświadczeniom krajów zachodnioeuropejskim wyrazem partycypacji są powołane rady zakładowe (pracownicze), związane z modelem pośredniej partycypacji pracowniczej. W obrębie Unii Europejskiej występują one powszechnie (oprócz Szwecji i Finlandii). Mogą one stanowić stronę negocjacji w warunkach decentralizacji rokowań. Szerzej J. Wratny, *Zbiorowe prawo pracy a wymagania integracji europejskiej*, w: pr. zb. *Polityka społeczna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, Wyd. IPiSS, Warszawa 1999, s. 97.

⁶⁴ Por. w tej kwestii I. Boruta, Z. Góral, *O niektórych problemach współczesnego syndykalizmu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 4, s. 4 i n.

⁶⁵ Por. J. Kulpińska, *Stosunki ...*, w: red. W. Kozek, J. Kulpińska, ed. cit., s. 25.

zawsze niebezpieczeństwo uznania, że tylko państwo broni „dobra wspólne-go”⁶⁶.

Kształtowanie dialogu i współpracy jest – jak wskazują doświadczenia innych państw – procesem dynamicznym, który rozwija się przez wiele lat. Jest dość charakterystycznym, że jego rozwój przebiega w Polsce w sposób dość zróżnicowany, co wiąże się niewątpliwie z wieloma zróżnicowanymi czynnikami, które skumulowały się w Polsce. Należy do nich w szczególności przebieg procesów transformacji systemowej i ich efektywność, przekształcenia własnościowe, zmiany w zatrudnieniu, miejsce związków zawodowych w występującym aktualnie układzie politycznym itp. Przyjęte w Polsce regulacje prawne dotyczące pluralizmu związkowego, określające pozycję i relacje stron oraz dotyczące instytucjonalizacji konfliktu przemysłowego, w trakcie ich stosowania okazywały się nie tylko niespójne, ale i co jest szczególnie symptomatyczne także niewystarczające dla zróżnicowanych sytuacji i konfliktów społeczno-politycznych⁶⁷. W praktyce rozwiązywania sporów powstawały więc nowe formy współdziałania i współpracy stron, które nie miały formalnego oparcia w obowiązującym prawie, będąc niezależne od istniejących rozwiązań ustawodawczych⁶⁸. W związku z tym konieczne jest podejmowanie prób sformułowania reguł obowiązującego prawa, które pozwalały by na stosowne sformalizowanie współdziałania tak, aby nie było ono tylko rezultatem przypadkowych układów. Takie kształtowanie stosunków przemysłowych może mieć szczególne znaczenie dla określenia warunków realizacji współdziałania, a w tym także organizowania się partnerów, możliwości działania stosownie do reprezentatywności, odpowiedzialności za decyzje itp.

Praktyka przebiegu kształtowania się stosunków między partnerami społecznymi w Polsce wskazuje na dość charakterystyczny element układu, odgrywający istotną rolę w jego kształtowaniu. Jest nim nie tyle słabość (organizacyjna) partnerów, na którą zwraca się szczególną uwagę, ale także – co wydaje się posiadać szczególne znaczenie – dość niejednoznaczna postawa administracji państwowej, wobec potrzeby artikulacji interesów i partnerstwa społecznego, nie tylko w odniesieniu do szczebla centralnego. Katalizatorem przemian w zakresie podejścia do zarządzania zatrudnieniem i rynkiem pracy, stały się (swego czasu) nasilające się konflikty społeczne i stopniowa utrata legitymizacji władzy⁶⁹. W ich efekcie nastąpiły wymuszone przemiany formy (kolektywnej) reprezentacji uzgadniania interesów i stanowisk. Z czasem jednak przyjęta formuła się wyczerpała,

⁶⁶ Zob. A. Bucher-Jeziorska, *Stosunki pracy w okresie transformacji*, „Przegląd Socjologiczny” 1995, nr LXLIII, s. 75 i n.

⁶⁷ Wyrazem tego stały się np. najpierw paktu socjalne związane z prywatyzacją, a następnie tzw. pakiety socjalne, powstające jako wyraz konsensusu wobec restrukturyzacji przedsiębiorstw, mimo że ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie przewiduje możliwości prowadzenia sporu w tej kwestii, a Kodeks pracy nie zobowiązuje pracodawcy do negocjowania kwestii osłon w procesie restrukturyzacji zatrudnienia.

⁶⁸ Stawały się one wyrazem pomocy państwa dla realizacji restrukturyzacji zatrudnienia i osiągania konkurencyjności, przede wszystkim w przedsiębiorstwach dużych. Małe i średnie przedsiębiorstwa, będąc dominującą formą działalności gospodarczej w sektorze prywatnym, pomocy ze strony państwa – jak dotąd – nie uzyskiwały.

⁶⁹ Szerzej W. Jakóbk, *Formowanie się systemu pracy i reprezentacji interesów w Polsce w warunkach transformacji systemowej*, w: red. T. Kowalak, op. cit., s. 294.

ze względu na postawę administracji publicznej wobec pojawiających się sfer konfliktów. Poza tym była ona raczej wyrazem poszukiwania doraźnych rozwiązań, w celu uniknięcia ewentualnych konfliktów. W rezultacie czego dialog przybierał charakter pozorowany. Dotychczasowe doświadczenia w Polsce, w zakresie kształtowania modelu oddziaływania na zatrudnienie i rynek pracy, wskazują na to, że jest to sprawa dość trudna i niezwykle delikatna, a nadto związana także z sukcesami procesów przekształceń (sytuacja społeczno-gospodarcza). Niezależnie od istniejących uwarunkowań politycznych i społeczno-gospodarczych, niepokojącym jest – jak wskazuje praktyka społeczna w Polsce – że wystarczy zachwianie równowagi między stronami, a już środkiem prezentacji interesów i potrzeb stają się akcje organizowane poza powołanymi do tego celu strukturami. W tym zakresie szczególnie wyraźnie są obserwowalne ułomności funkcjonowania dialogu w Polsce wymagające, na podstawie dotychczasowych doświadczeń, skoncentrowania się na kreowaniu mechanizmów i procedur negocjacyjnych w celu osiągnięcia coraz lepszego stanu współdziałania i możliwości kreowania odpowiednich form instytucjonalnych.

Doświadczenia rozwoju instytucji negocjacji i konsultacji z udziałem stron podmiotów stosunku pracy i rynku w rozwiniętych demokracjach, którymi Polska zobowiązała się kierować, wskazują na ważną ich rolę w łagodzeniu napięć oraz konfliktów społecznych i zarazem tworzeniu przesłanek aprobaty rozwiązań. Przy czym nie chodzi koniecznie o forsowanie na siłę modelu (trójstronnego) współdziałania i dialogu, ale przede wszystkim o tworzenie przesłanek pozwalających – w razie braku konsensu między partnerami społecznymi – na działalność państwa jako arbitra. Niewątpliwie uniknięciu niekorzystnych skutków, braku akceptacji dla działań podmiotów polityki, może służyć przyjęcie, adekwatnej do istniejących warunków i określonej koncepcji współdziałania⁷⁰. Niezależnie od występujących w Polsce ułomności w zakresie współdziałania społecznego, udało się jednak wprowadzić do praktyki społecznej – mimo braku stosownych podstaw prawnych – wspólne ustalanie przez pracodawców i pracowników tzw. pakietów socjalnych podczas restrukturyzacji, wzorowanych na porozumieniach socjalnych, w związku z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych⁷¹.

Charakterystycznym dla zarządzania zatrudnieniem w Polsce, w ramach polityki gospodarczej, stało się ograniczanie się do wysuwania kilku dogmatów, schematów makroekonomicznych prowadzących – w założeniu – do osiągnięcia wysokiej dynamiki wzrostu (np. zredukowanie deficytu przez zmniejszenie wydatków na cele społeczne, obniżenie podatków dla najbogatszych, przyspieszenie prywatyzacji, utrzymanie wysokiej stopy procentowej itp.), które niekoniecznie – jak wynika z praktyki – pozytywnie wpływały na zatrudnienie. Nie realizowano natomiast spójnego programu

⁷⁰ Zob. J. Ozdowski, op. cit. s. 430; W. B. Szyber, *Instytucje partnerskie systemu społeczno-ekonomicznego Austrii*, „Ekonomista” 1992, nr 5 - 6, s. 798 i n.

⁷¹ Szerzej na temat porozumień okolo-prywatyzacyjnych zob. M. Bednarski, J. Wrątny, *Porozumienia socjalne związane z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych. Fenomen społeczny i prawny*, Wyd. IPiSS, Warszawa 2000, s. 25 i n.

polityki zatrudnienia, a zwłaszcza przedsięwzięć w zakresie walki z bezrobociem, które wymagają przede wszystkim preferencji dla pracodawców, aby nie tylko tworzyli miejsca pracy, ale także byli w stanie je zachować. Preferencje te nie mogą jednak naruszać możliwości wypełniania przez prawo (pracy) swych funkcji. Powinny one być więc uzgodnione i zaakceptowane w ramach dialogu, partnerstwa i współdziałania, tak aby harmonizować sprzeczności i konflikty interesów stron, przynajmniej w sprawach podstawowych.

System współdziałania partnerów w sferze realizacji polityki społeczno-gospodarczej nie może być instrumentem zachowania ładu lecz podstawą systemu stosunków przemysłowych. Powinien on sprzyjać dostosowaniu strukturalnemu na rynku pracy, promując tzw. społeczny ustrój pracy, pozwalający na kształtowanie takiego układu stosunków w państwie, w ramach którego może powstawać optymalna równowaga partnerów. W jej wyniku pracodawcy powinni mieć zapewnioną swobodę działania, w granicach określonych przez przepisy prawa, a pracownicy muszą korzystać z ochrony przed wyzyskiem i gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. Wymaga to kreowania odpowiedniej pozycji stron w stosunkach pracy, stosownie do wypełnianych funkcji. Prawo pracy powinno oczywiście chronić – genetycznie rzecz biorąc – interes pracownika (jego rodziny), ale nie może jednocześnie, przez tą ochronę, utrudniać prowadzenia działalności gospodarczej. W procesie wypracowywania form zarządzania zatrudnieniem pożądane jest kształtowanie współpracy związków zawodowych z pracodawcami, które odnoszą się do zasadniczych kwestii dla zatrudnienia, czyli: zapobiegania nierównościom płacowym, ułatwiania zmiany kwalifikacji, dokształcania i szkolenia, czasu pracy, ubezpieczeń, spraw socjalnych itp. W ramach tego, obok ochrony pracownika i pracodawcy, powinna następować realizacja wolności umów o pracę i ich rozwiązywania oraz różne formy partycypacji⁷². Wypracowaniu takiego ustroju, którego kształt jest równocześnie rezultatem zmian w sferze mentalnej partnerów społecznych, służy współdziałanie i dialog między rządem a partnerami społecznymi. Ogólne rozwiązania przyjmowane przez Ustawę Zasadniczą RP, zakładają istnienie takich przesłanek kształtowania współpracy i dialogu, w ramach których będzie następować kreowanie nowych miejsc pracy oraz tworzenie lepszych warunków działania dla pracodawców. Charakterystycznym dla praktyki polskiej jest jednak dość istotne ograniczenie wykorzystania instytucji dialogu społecznego w procesie zarządzania sferą zatrudnienia i utrwalanie się konfliktowego modelu regulacji, w którym ujawniają się odmienne interesy stron wymagające artykulacji i regulacji. Niewątpliwie z powodu niewydolności państwa i jego struktur całe rzesze pracobiorców są w sumie – w przebiegu procesów restrukturyzacji zatrudnienia – pozostawione samym sobie. Niestety dzieje się to w stopniu nieporównywalnie większym niż, gdyby wziąć pod uwagę lepiej zorganizowane państwa demokratyczne. Wskazuje to na ułomności toczących się permanentnie różnych negocjacji i uzgodnień, niezależnie od ich przedmiotu, mimo deklarowanego uznania

⁷² Szerzej T. Zielński, *Nowy ład...*, s. 40 - 41 oraz podana tam literatura..

potrzeby dążenia do partnerskiego współdziałania. Prawnie ustalone – i także wypracowane w praktyce społecznej – formy dialogu i mechanizmy rozwiązywania sporów w Polsce, w ostatnim dziesięcioleciu, są albo niedostateczne, albo po prostu wcale niewykorzystywane. Przesłanką ugruntowującą istniejący stan stało się uznanie *quasi* liberalnej ideologii, że pożądany wzrost gospodarczy nie potrzebuje ustawowych mechanizmów współdziałania i dialogu społecznego i przyjęcie, iż najważniejsze są w tym układzie polityka fiskalna i monetarna, wspomagane przez precyzyjne prawo, elastyczność rynku pracy i oddzielenie polityki od gospodarki. W tym ujęciu problemy zarządzania zatrudnieniem i rynkiem pracy stają się wynikiem realizacji wymienionych czynników.

PARTNER COOPERATION ON THE POLISH LABOUR MARKET IN THE NINETEES

S u m m a r y

Realising the economic goals in the transformation of a political system is related to the full employment allowing for the needs of the labour market. The management of employment is crucial in this area. In her article, the author discusses the circumstances defining the forms and methods of managing the labour resources in Poland, also analysing the process of developing a labour management mechanism after 1990. Then she moves on to discuss the creation of the grounds for social co-operation and dialogue, strongly connected with the democratization of public life in the country and the processes of reprivatization. It is also significant to adapt the model of employment management and labour market coordination to the forms of shaping industrial relations preferred by the European Union and the International Labour Organization as well as to the models tested in practice by the western European countries. The author wraps up her article with an analysis of the current relations between entities on the labour market, particularly employers' organizations and institutions representing the organizational and legal interest of employees. She also signals some threats to cooperation and dialogue resulting not only from the state's economic policy but also from the rapidity of the pending economic and social changes and pursuing a highly dynamic growth.