

PARTYCYPACJA PRACOWNICZA W PRYWATYZOWANYCH POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTWACH A ZATRUDNIENIE*

Marek Bednarski

Wydział Nauk Ekonomicznych UW
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

UWAGI WSTĘPNE

Bilansując dorobek 15 lat polskiej transformacji, odnotować można – obok wielu bardzo istotnych osiągnięć związanych ze wzrostem gospodarczym, zasadniczym zredukowaniem inflacji, czy opanowaniem deficytu w handlu zagranicznym – jeden obszar, gdzie została poniesiona spektakularna klęska. To sfera rynku pracy. Jak piszą autorzy *Raportu o Rozwoju Społecznym – Polska 2004 – w trosce o pracę: Ponad 3 miliony bezrobotnych ludzi, stopa bezrobocia oscylująca w granicach ponad 19%, w niektórych regionach kraju przekraczająca nawet 40%, pracuje tylko 54% Polaków w wieku produkcyjnym, średni okres poszukiwania zatrudnienia wynosi prawie 16 miesięcy – są to najgorsze wyniki wśród 25 krajów poszerzonej Unii Europejskiej* (Golinowska, Boni red. 2004). Można zatem mówić w Polsce o zjawisku bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego (Kwiatkowski i in. 2004). Zasygnalizowanym plagom towarzyszy bowiem 18-procentowy przyrost wydajności pracy w pierwszym półroczu 2004 r. To w zasadniczej mierze wyjaśnia 6,5-procentowy wzrost PKB w tym okresie.

Szukając mikroekonomicznych przesłanek powyższych zjawisk, można wskazać jako jeden z czynników prywatyzację. Definiując prawa własności, prowadziła bowiem ona do wzrostu wydajności użytkowanych zasobów, a więc w konsekwencji do zwolnień zbędnych pracowników. Choć z drugiej strony towarzyszące procesom prywatyzacji rozstrzygnięcia prawne, dostarczając zatrudnionym rozmaitych narzędzi służących wywieraniu presji na właścicieli, a związanych z różnymi formami partycypacji pracowniczej, pozwalały opóźnić i ograniczyć procesy racjonalizacji zatrudnienia.

Artykuł prezentuje strategię związane z zatrudnieniem realizowane przez nowych właścicieli, a także reakcje na te zachowania pracowników, możliwe dzięki zapisanym w polskim prawie prywatyzacyjnym uprawnieniom załóg do partycypacji. Będzie to ilustracja wpływu prywatyzacji na stan równowagi na rynku pracy. Ze względu na specyficzną rolę tak zwanych okółoprzywytacyjnych porozumień socjalnych, tworzących swoisty „okres ochronny” dla załogi po przekształceniach własnościowych, ich rola zostanie pokazana odrębnie od działań związanych z innymi formami partycypacji. Na wstępie jednak przedstawione będą teoretyczne przesłanki prywatyzacji, by wykazać, że w warunkach transformacji są to procesy nieuchronne, konieczne i próba ich powstrzymania nie jest sposobem na ratowanie równowagi na rynku pracy.

* Tekst referatu wygłoszonego na konferencji „Determinanty równowagi na rynku pracy. Metodyka badań i problemy dydaktyki”, zorganizowanej przez Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu w Białymstoku w dniach 16–18 lutego 2005 r. w Augustowie.

Materiał empiryczny wykorzystany w artykule pochodzi z badań realizowanych przez autora artykułu i Jerzego Wratnego w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

EKONOMICZNE PRZESŁANKI PRYWATYZACJI

W teorii i polityce ekonomicznej istnieje pogląd, że na obecnym etapie rozwoju systemów gospodarczych, a w krajach transformujących swoją gospodarkę w szczególności, niezbędne są procesy prywatyzacyjne (Savas 1992; Hanhe red. 1987; Surdykowska 1996). Jest tak, jakkolwiek obok korzyści wywoływać one mogą dla pewnych grup społecznych niedogodności. Przykładem jest rozważana tutaj niestabilność zatrudnienia i zwolnienia w sprywatyzowanych firmach.

Niezbędność przekształceń własnościowych starają się wyjaśnić teorie ekonomiczne, wywodzące się najczęściej z nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej (teoria praw własności, ekonomia kosztów transakcji i teoria agencji), a także teoria wyboru publicznego. Istotne myśli znajdziemy też u przedstawicieli szkoły austriackiej, a w szczególności u F. von Hayeka.

Z perspektywy teorii praw własności (Pejovich red. 1997) najważniejsze jest to, że własność prywatna, w przeciwieństwie do różnych form własności wspólnej, cechuje się wysokim poziomem wyłączności i przenośności. Wyłączność określa stopień suwerenności właściciela wobec przedmiotu własności, a więc określa siłę związku decyzji właściciela o przedmiocie z jego kosztami i korzyściami. Jeśli stopień wyłączności jest wysoki, każde rozstrzygnięcie właściciela przynosi mu stratę lub korzyść. Jeśli jest on niski, konsekwencje tych działań są dla niego niewielkie.

Z kolei przenośność praw własności oznacza prawo właściciela do przekazania przedmiotu innym przez sprzedaż lub dziedziczenie. Kiedy prawa własności są przenośne, właściciel ma swobodę w tym zakresie, co skłania go do efektywnego wykorzystania zasobu w długim horyzoncie lub przekazania osobie lepiej go spożytkowującej. Przenośność chroni więc zasób przed rabunkową eksploatacją, a wyłączność skłania do możliwie efektywnego wykorzystywania.

Tymczasem w przypadku własności publicznej prawa własności są niewyłączne i nieprzechodnie. Faktyczni właściciele, obywatele danego państwa, nie mogą przekazywać swoich uprawnień. Ich korzyści z sukcesu przedsiębiorstwa publicznego są minimalne, podobnie jak straty, gdy przedsiębiorstwo ponosi porażkę. Tymczasem nakłady pojedynczych osób, które próbowałyby wpłynąć na efektywność przedsiębiorstw publicznych, musiałyby być wysokie w związku z kosztami ponoszonymi na wyszukiwanie informacji i zbudowanie ośrodków kontroli. W efekcie przedsiębiorstwa publiczne są pozbawione skutecznego nadzoru właścicielskiego i w związku z tym ich zasoby nie są wykorzystane efektywnie.

Próbie zaradzenia tej kwestii stanowi powołanie podmiotów pełniących funkcję właściciela w imieniu obywateli. Są to odpowiednie instytucje administracji państwowej – resorty i ich departamenty. Ale wtedy pojawia się problem opisywany przez tzw. teorię agencji. Pokazuje ona, że w strukturach hierarchicznych, nawet gdy przełożony (pryncypał), w przypadku przedsiębiorstw państwowych reprezentant odpowiedniego ministerstwa, działa zgodnie z interesami społeczeństwa, to podwładny (agent), a w przypadku przedsiębiorstwa jego zarząd, może działać zgodnie ze swoimi interesami, a przeciw interesom pryncypała. Jeśli więc nawet resort będzie dobrze wcielał się w rolę właściciela i żądał efektywności od firmy, to jego kierownictwo może realizować inne cele. Istotą relacji agencji jest bowiem wymykanie się agenta spod kontroli pryncypała.

Teoria wskazuje dwa źródła problemu agencji (Iwanek, Wilkin 1997). Pierwsze to zjawisko asymetrii informacji. W relacji agencji to agent jest bardziej zorientowany w zakresie wykonywanych zadań niż pryncypał i w związku z tym może nim manipulować. Drugie źródło problemu agencji to fakt, że cele agenta i pryncypała mogą być rozbieżne. W rozważanej kwestii menedżer, nawet mimo presji resortu na efektywność, będzie dążył do maksymalizacji własnych dochodów, swojej pozycji politycznej, polepszenia warunków pracy, pewności zatrudnienia. A więc firma publiczna może być eksploatowana przez jej kierownictwo ze szkodą dla niej samej.

Oczywiście istnieją sposoby ograniczania problemu agencji, ale są one kosztowne. Pryncypał kosztuje specjalne monitorowanie agenta (przez na przykład uzyskiwanie informacji z nowych źródeł czy ocenianie firmy przez niezależnych audytorów). Agent kosztuje z kolei dowodzenie swojej lojalności i kompetencji (na przykład przez udział w nowych szkoleniach). Ale kosztuje również zaniechanie tych kroków.

Powyższe rozumowanie jest potwierdzone przy założeniu, że administracja państwowa jest realizatorem celów właścicieli przedsiębiorstw publicznych – obywateli. Tymczasem założenie to można podważyć również na gruncie teorii agencji. Nadzorujący firmę resort – agent może wymknąć się spod kontroli społeczeństwa – pryncypała i realizować swoje, na przykład polityczne cele, kosztem egzekwowania efektywnego wykorzystania majątku narodowego.

Można więc postawić tezę, że prywatyzacja w istotny sposób ogranicza zakres problemu agencji i w konsekwencji obniża jego koszty. Znika bowiem osoba urzędnika pośredniczącego między obywatelem – właścicielem a zarządcą firmy, na styku których to podmiotów pojawia się problem agencji. Nie znaczy to, że firma prywatna w ogóle jest wolna od rozważanej kwestii. Problem agencji występuje tu między właścicielami (akcjonariuszami) a zarządem. Presja właścicieli jest jednak zwykle silniejsza niż obywateli za pośrednictwem administracji państwa. Problem agencji znika jedynie, gdy właściciel sam zarządza firmą.

Należy podkreślić, że w przypadku firm państwowych istotne znaczenie dla podejmowania decyzji mają przesłanki polityczne. Wątek ten podejmuje teoria wyborów publicznego (Olson 1971, 1982; Iwanek, Wilkin 1997; Tittenbrun 1995). Politycy bowiem mogą optymalizować swój cel (ponowny wybór) kosztem celów przedsiębiorstwa.

Zgodnie z koncepcjami M. Olsona wokół kwestii gospodarczych powstają grupy interesu – „koalicje dystrybucyjne”, które poprzez presję polityczną tworzą przesłanki dla nieefektywnych zachowań przedsiębiorstw. Koalicje te mogą manipulować takimi instrumentami, jak podatki, dotacje czy warunki dostępu do rynku. Podobnie jest w przypadku zjawiska określonego mianem „pogoni za rentą”, gdzie dochodzi do redystrybucji środków przez mechanizm polityczny, a nie ekonomiczny, kosztem budżetu lub konsumenta. Renta taka może pochodzić z uzyskanej dzięki zabiegom politycznym pozycji monopolowej lub z dotacji budżetowej przyznanej przez władzę polityczną. Przedsiębiorstwa mogą więc być dyskryminowane lub uprzywilejowane dzięki koneksjom politycznym, a nie uzyskiwać korzyści dzięki efektywności ekonomicznej.

Przedsiębiorstwa prywatne nie są oczywiście wolne od pokusy uczestnictwa w „koalicjach dystrybucyjnych” czy „pogoni za rentą”. Jest im jednak znacznie trudniej uzyskiwać nienależne korzyści niż firmom państwowym, które ze swojej natury funkcjonują w systemie politycznym. Teoria wyboru publicznego może więc również służyć za argument na rzecz prywatyzacji.

Podobną rolę będzie pełnić też wywodząca się od R. Coasa i O. Williamsona (Williamson 1998) teoria kosztów transakcyjnych, rozważająca zalety i wady alternatywnych sposobów organizowania transakcji – rynkowego i opartego na strukturze hierarchicznej. W świetle tej teorii charakter zasobów stanowiących przedmiot transakcji decyduje o sposobie jej zorganizowania. Jeśli mamy do czynienia z zasobami wyspecjalizowanymi, to efektywniej jest przeprowadzić daną transakcję w strukturze hierarchicznej. Na przykład wodociągi to w relacji z miastem zasób wyspecjalizowany, bo poza tą relacją transakcja traci wartość. A zatem wodociągów nie należy prywatyzować kupować na rynku ich usług, bo możliwe są tu zachowania oportunistyczne związane z monopoliistyczną i/lub monopsonistyczną pozycją obu stron.

Ale już samochody służące za taksówki są zasobem uniwersalnym, mogą być wykorzystane na wiele sposobów i powinny być kontraktowane na rynku od podmiotów prywatnych. Nie grożą tu zachowania oportunistyczne, bo jest konkurencja. Teoria kosztów transakcyjnych wyznacza więc granicę transakcji rynkowych, a zatem i w dużej mierze prywatyzacji.

Dla uzasadnienia prywatyzacji kluczowe znaczenie ma też dorobek szkoły neoaustrackiej, a w szczególności F. von Hayeka (Kostro 2001; Tittenbrun 1995). W ujęciu tym kluczowego znaczenia nabiera kategoria przedsiębiorczości, a więc zdolności do odkrywania szans istniejących na rynku. Przedsiębiorstwo musi najpierw znaleźć tę szansę i dopiero potem może kalkulować wybór najlepszego rozwiązania. W tej sytuacji najważniejsza jest wiedza przedsiębiorcy o charakterze subiektywnym, charakterystyczna dla miejsca i czasu, w którym firma się znajduje. Tworzenie tej wiedzy, w dużej mierze intuicyjnej, praktycznej, rozproszonej między uczestnikami rynku, stanowi dla szkoły neoaustrackiej kluczowy problem gospodarowania.

Obok tej wiedzy niezbędna jest jeszcze informacja o generalnych zmianach w systemie gospodarczym, by przedsiębiorca mógł do niej dostosować swoje decyzje. Tę funkcję pełni rynek, a informacje są dostarczane przedsiębiorcy za pomocą ceny. Powyższe

przesłanki teoretyczne prowadzą do wniosku, że na prawdę efektywna może być tylko gospodarka z dominującą własnością prywatną, bo działający w przedsiębiorstwach publicznych menedżerowie nie są dostatecznie przedsiębiorczy, a struktura hierarchiczna nie dostarcza firmom obiektywnych cen – informacji o działaniu gospodarki jako całości.

Wyrazem realizacji idei przedstawionych doktryn była faktycznie realizowana w Polsce prywatyzacja, czyli zmiana struktury własnościowej PKB. Cechą polskiej prywatyzacji była duża ilość ścieżek, na których dokonywano przekształceń. Budowała je ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU nr 51, poz. 298 z póź. zm.), która tworzyła przesłanki dla prywatyzacji bezpośredniej polegającej na sprzedaży majątku, wniesieniu do spółki lub oddaniu do odpłatnego korzystania, oraz prywatyzacji pośredniej, gdzie tworzone najpierw jednoosobową spółkę skarbu państwa, udziały w której były dopiero przedmiotem sprzedaży. Dla prywatyzacji przez likwidację wykorzystywano ustawę o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z 25 września 1981 r. (DzU nr 24, poz. 122 i 123).

Starano się także upowszechnić własność dzięki ustawie z 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (DzU nr 44, poz. 202 z póź. zm.). Zabrakło natomiast ustawy reprivatyzacyjnej, ale zwracano na małą skalę majątek właścicielom, gdy zastosowano niepoprawnie ustawę nacjonalizacyjną.

Te procesy stawiały załogi wobec wyzwań, o których wspomniano wcześniej, szczególnie związanych z zatrudnieniem. Próba rozwiązania narastających problemów były okołoprywatyzacyjne porozumienia socjalne w pierwszym okresie po prywatyzacji, a później rozmaite działania wykorzystujące uprawnienia zatrudnionych do partycypacji w zarządzaniu firmą. Będą one przedmiotem dalszych rozważań.

OKOŁOPRywatyzacyjne POROZUMIENIA SOCJALNE A SPOŁECZNE PROBLEMY ZATRUDNIONYCH

Jak wspomniano, prywatyzacja budzi wśród załóg przedsiębiorstw liczne obawy, uzasadnione presją właścicieli na obniżenie kosztów produkcji. Przede wszystkim lęki te dotyczą zatrudnienia, w dalszej kolejności płac, świadczeń socjalnych, warunków pracy. Związki zawodowe, jako instytucja, obawiają się o swoją pozycję i wpływy. Próba uśmierzania tych obaw są okołoprywatyzacyjne porozumienia socjalne. Stanowią one paktów zawierane przez inwestorów strategicznych nabywających daną firmę oraz działające tu organizacje związkowe. W paktach tych inwestor przyznaje pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw szereg uprawnień i świadczeń, jako kompensatę ewentualnych strat związanych ze zmianą własności na wspomnianych obszarach. Jest to generalnie korzystne dla wszystkich stron. Pracownicy zyskują przywileje, pracodawcy pokój społeczny, a związki zawodowe umacniają, jako strona układu, swoją pozycję.

Kluczowym elementem rozważanych porozumień są gwarancje zatrudnienia w określonym czasie. W świetle przeprowadzonych badań (Bednarski, Wratny 2000) był to najważniejszy i najbardziej sporny punkt negocjacji paktów. Wynikało to z faktu, że w momencie prywatyzacji w większości przedsię-

biorstw ciągle istniały przerosty zatrudnienia, mimo zwolnień dokonywanych jeszcze przez kierownictwo firm państwowych. Obawiano się również modernizacji, która wprowadziłaby technologie pracooszczędne lub nowoczesne, których obsługiwanie przekroczyłoby możliwości zatrudnionych dotąd ludzi. Z drugiej strony właściciel chciał uniknąć usztywnienia zatrudnienia wobec choćby nieznacznych wahań koniunktury.

W efekcie sygnalizowano trudność negocjacji na rozważanym obszarze. Co ciekawe, generalnie zapisy porozumień były zdecydowanie korzystne dla załóg, a negocjatorzy ze strony właścicielskiej decydowali się iść na daleko idące ustępstwa. Mogło to wynikać z postawy związków zawodowych, które negocjowały klauzule dotyczące zatrudnienia pod szczególnie silną presją pracowników obawiających się bezrobocia, i gotowe były ustąpić na innych obszarach, byle uzyskać korzystne zapisy w tym zakresie.

Być może problemy zatrudnienia nie okazywały się aż tak duże, jak przyszli właściciele mogli wstępnie sądzić. Menedżerowie przedsiębiorstw państwowych, działając pod presją rynku, musieli dokonać wcześniej określonych zwolnień. Generalnie, najczęściej deklarowany „okres ochronny” dla zatrudnionych oscylował wokół 3 lat, a były przypadki, gdy dochodził do 5 lat. Był to istotny sukces strony pracowniczej.

Analizując bliżej okołoprywatyzacyjne porozumienia socjalne w sferze zatrudnienia, można stwierdzić, że dopiero po upływie uzgodnionego „czasu ochronny” pracodawca mógł swobodnie kształtować załogę firmy. Przy czym jego zobowiązania mogły mieć dwójaki charakter. Pracodawca mógł albo generalnie nie zmieniać liczebności załogi, albo nie wypowiadać umowy o pracę poszczególnym zatrudnionym. Częściej stosowano to drugie rozwiązanie, korzystniejsze dla pracowników, ale bardziej usztywniające decyzje pracodawcy. W pierwszym wariantcie mógł on bowiem wymieniać zatrudnionych. Oczywiście spod gwarancji zatrudnienia wyłączone są inne formy rozwiązania stosunku pracy, na przykład z winy pracownika, z powodu odejścia na emeryturę, czy za porozumieniem stron. Z omawianej ochrony korzystają w zasadzie tylko zatrudnieni na czas nieokreślony, chociaż niekiedy pewne jej elementy dotyczą również zatrudnionych na czas określony.

W przypadku, gdyby jednak doszło do zwolnienia z naruszeniem paktu, to porozumienia te zawierają określone sankcje dla pracodawców i rekompensaty dla zwolnionych. Najczęściej jest to nakaz wypłacenia pracownikowi pensji za miesiące pozostałe jeszcze do końca „okresu ochronnego”. Zobowiązania pracodawcy zostają więc, jak gdyby, „wykupione” od pracownika. Niekiedy przewiduje się sankcje słabsze – na przykład odprawa za okres sześciu miesięcy. Każde zwolnienie w okresie ochronnym musi być też akceptowane przez związek zawodowy. Inaczej zwolnienie jest niezgodne z prawem i w związku z tym bezskuteczne. Umacnia to rolę organizacji związkowej w przedsiębiorstwie i dodatkowo chroni zatrudnionego przed samowolą pracodawcy.

Gwarancje zatrudnienia nie chronią pracownika przed przesunięciem na inne stanowisko pracy. Pracodawcy starają się zachować w ten sposób niezbędną elastyczność zatrudnienia. Ale i tu okołoprywatyzacyjne porozumienia socjalne idą dalej niż powszechne ustawodawstwo pracy. Przy zmianach stanowiska związanych z niedostatkiem kwa-

lifikacji lub brakiem mobilności geograficznej, nie powinny się pogarszać warunki pracy. Pracownik w szczególnych okolicznościach może odrzucić ofertę pracodawcy, a gdy ma niedostateczne kwalifikacje – może domagać się szkoleń na koszt pracodawcy.

Warto podkreślić, że odpowiednie gwarancje zatrudnienia zapisane w okołoprywatyzacyjnych porozumieniach socjalnych pozostają w mocy, gdy zmienia się posiadacz całości bądź części majątku firmy. Nie można więc ich uniknąć przez zmiany o charakterze własnościowym.

Jak wspomniano, gwarancje zatrudnienia stanowią kluczowy obszar dla załogi przy negocjowaniu porozumień. Niemniej zapisy dotyczą też innych obszarów. I tak w przypadku płac kluczowe znaczenie miały, obok jednorazowej gratyfikacji za prywatyzację, przesłanki podwyżek wynagrodzeń. Załogi starały się, by wpisać tu rozmaite formy indeksacji zależne od inflacji czy wzrostu płac średnich w gospodarce lub regionie. Pracodawcy chcieli uzależnić wynagrodzenia bardziej od wyników przedsiębiorstwa i jego możliwości finansowych. BHP i przywileje socjalne nie stanowiły specjalnie przedmiotu sporu – przepisy państwowe dotyczące ochrony pracy czy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych były dobrą bazą dla negocjacji.

Okołoprywatyzacyjne porozumienia socjalne zawierały także klauzule dotyczące pozycji związków zawodowych (w szczególności ich dostępu do wyposażenia technicznego i informacji o firmie) oraz własności pracowniczej. Te ostatnie skupiły się jednak na zagwarantowaniu nie praw do współdecydowania, ale prawa do korzystnej sprzedaży udziałów.

Realizacja okołoprywatyzacyjnych porozumień socjalnych, choć nie bez konfliktów, przebiegała generalnie dobrze. Szczególnie skuteczne okazywały się kary dla pracodawców za zwolnienia pracowników wbrew układom. Jeśli nawet do takich zwolnień dochodziło, bo przedsiębiorcy chcieli przeprowadzić szybciej restrukturyzację, to pracownicy dostawali należne odszkodowania. Ich pozycja prawna było bowiem dostatecznie mocna.

Okołoprywatyzacyjne porozumienia socjalne i negocjacje wokół nich pokazały zasadniczo odrębne wizje przedsiębiorstwa i stanowiska pracy u pracodawców i pracowników. Dla pracodawców kluczowe znaczenie miała wizja ekspansji przedsiębiorstwa w sferze produkcyjnej i skutek ekonomiczny. Szeroko rozumiane cele socjalne miały służyć realizacji tych celów – motywować zatrudnionych do pracy, przywiązywać do firmy, a jednocześnie nie generować nadmiernych kosztów i nie ograniczać możliwości decyzyjnych kierownictwa. Inaczej rzecz się miała z perspektywy pracowników. Tu celem było swoiste „dobre miejsce pracy” – stabilne, bezpieczne, dobrze opłacane, którego walory byłyby przynajmniej względnie niezależne od bieżącej koniunktury dla przedsiębiorstwa. Rokowania wokół okołoprywatyzacyjnych porozumień socjalnych miały zbliżyć do siebie dwie wizje, co oznacza oczywiście wzajemne ustępstwa.

Jak wspomniano, w negocjacjach pracownicy byli skłonni ustąpić na wielu frontach (łącznie z ograniczeniem gwarancji płacowych), byle zyskać utrzymanie stanu istniejącego w sferze zatrudnienia, co im się zwykle udawało. Pokazuje to faktyczne preferencje załóg pracowniczych.

W tej sytuacji rodzi się pytanie o wpływ tak negocjowanych okołoprywatyzacyjnych porozumień socjalnych na lokalne rynki pracy. Jeśli uznać prywatyzację, jak to prezentowano wcześniej, za proces nieuchronny i tworzący silną presję na obniżkę kosztów, to paktów niewątpliwie obniżyły natywność bezrobocia w okresach, gdy procesy przekształceń własnościowych przebiegały najintensywniej. Nie były bowiem możliwe duże zwolnienia zaraz po prywatyzacji. Później zwolnienia te mogły mieć miejsce lub ograniczać je mógł wewnętrzny popyt, jeśli firma się rozwijała.

Można zatem postawić tezę, że zawieranie okołoprywatyzacyjnych porozumień socjalnych działało łagodząco na rodzące się problemy na lokalnych rynkach pracy.

PARTYCYPACJA W PRYWATYZOWANYCH PRZEDSIĘBIORSTWACH A SPOŁECZNE PROBLEMY ZATRUDNIENIA

Okołoprywatyzacyjne porozumienia socjalne mają określony horyzont czasowy. Za nim okresy ochronne znikają i załogi stają ze swoimi interesami, w szczególności związanymi z zatrudnieniem, wobec interesów pracodawców bez oparcia w tej specyficznej formie prawnej. Szansą na obronę interesów zatrudnionych stają się rozmaite formy partycypacji pracowniczej, które polskie prawodawstwo przewiduje, zarówno w wymiarze powszechnym, jak i w odniesieniu do przedsiębiorstw sprywatyzowanych (Wrątny 2002).

Podstawową formą partycypacji pracowniczej jest partycypacja poprzez związki zawodowe. Z rozważanej perspektywy ważne jest, jaką faktyczną pozycję mają związki w przedsiębiorstwie i jak ją wykorzystują do regulowania zatrudnienia. Ponadto, w określonych okolicznościach, pracownicy mają prawo wprowadzić swoich przedstawicieli do zarządu. To kolejna forma partycypacji w przedsiębiorstwach. I tu znów pojawia się pytanie o sposób, w jaki będą oni reprezentować interesy pracownicze, pełniąc rolę podwójną – reprezentantów pracowników, ale i reprezentantów współwłaścicieli, odpowiedzialnych za przedsiębiorstwo jako całość. Wreszcie, w różnym trybie, w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych pracownicy uzyskiwali określoną liczbę akcji, co umożliwiało im wpływanie na decyzje dotyczące firmy poprzez uczestnictwo w radzie nadzorczej (to prawo mogła dawać nie tylko własność pracownicza).

Interesujące jest zatem, jak w praktyce działają te formy partycypacji, a w szczególności, jak i czy pracownicy wpływali na politykę zatrudnieniową przedsiębiorstwa. Mogą to pokazać tylko badania empiryczne.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, że raczej nieskuteczna okazała się partycypacja oparta na akcjonariacie pracowniczym. W przypadku prywatyzacji kapitałowej w rękach zatrudnionych było, z uwagi na uwarunkowania prawne, niewiele akcji i pracownicy byli zainteresowani głównie ich korzystnym zbyciem. Prawo bowiem i tak gwarantowało im przedstawicielstwo w radzie nadzorczej. Natomiast w przypadku leasingu pracowniczego udziały zatrudnionych stanowiły istotną siłę i mogły decydować o polityce przedsiębiorstwa. Jednak mało firm zachowało rozproszony akcjonariat wśród pracowników. Bardzo szybko nastąpiła koncentracja własności albo wśród dotychczasowego kierownictwa, albo przejął je inwe-

stor zewnętrzny. Pracownicy chętnie pozbywali się udziałów, łącąc budżety domowe uzyskanymi w ten sposób dochodami. Szybko pozbywali się wpływu na zarząd we wszystkich sprawach (Jarosz red. 1995).

Nawet przy nieznacznych udziałach, albo i bez nich, zatrudnieni mają prawo delegować swoich przedstawicieli do rad nadzorczych. Nie mogą oni jednak forsować bezpośrednio swoich rozwiązań, bo nie mają odpowiedniej liczby głosów w radzie. Mogą natomiast być pośrednikiem między grupami pracowniczymi a właścicielami. W rzeczywistości nasuwały się tu trzy sposoby działania (Bednarski, Wratny 2005). W pierwszym przypadku pracownicy członkowie rady nadzorczej czuli się reprezentantami ogółu zatrudnionych. Wówczas często wchodzili oni w rolę mediatorów między związkami zawodowymi a radą nadzorczą. Dzięki rozumieniu interesów obu stron mogli być w swojej roli naprawdę skuteczni. W drugim przypadku pracownicy członek rady nadzorczej czuł się reprezentantem tylko pracowników-akcjonariuszy. Wówczas zebrane, często w trybie nieformalnym, opinie kolegów przenosił na forum rady. Wreszcie mógł on całkowicie identyfikować się z przedsiębiorstwem i faktycznie zgodzić się we wszystkim z pozostałymi członkami rady, reprezentującymi kapitał.

Te postawy są istotne, gdy w radzie nadzorczej dochodzi do sporu, a restrukturyzacja zatrudnienia to właśnie najczęstszy przedmiot konfliktu. Wówczas pracownicy członkowie rady nadzorczej, jeśli identyfikują się z pracownikami, mogą próbować działać na ich rzecz, pokazując na posiedzeniach rady punkt widzenia pracobiorcy. Nie będąc jednak w stanie przegłosować większości, mogą oddziaływać na decyzje dzięki osobistemu autorytetowi bądź dzięki sile załogi, której głos przekazują. Może to złagodzić bądź odwrócić w czasie decyzje uderzające w interes pracownika, jak redukcje zatrudnienia. Obecność pracowników w radzie nadzorczej może więc osłabić napięcia na lokalnych rynkach pracy, choć znaczenia ich działania nie należy przeceniać.

Podobnie rzecz się ma w przypadku pracowniczego członka zarządu, którego należy wybrać, gdy spółka zatrudnia ponad 500 pracowników. Kluczową kwestią jest tu obszar zadań, który zostanie mu powierzony. Właściciele niechętnie oddają mu sprawy pracownicze, obawiając się stronniczości. Gdy to stanowisko dostanie, rzeczywiście stara się chronić zatrudnionych w ramach generalnej polityki przedsiębiorstwa, której nie może się przeciwstawić. Jego wpływy zależą od osobistej pozycji, kompetencji, znaczenia w firmie oraz siły załogi, która wybrała swojego przedstawiciela. Gdy wpływ pracowniczego członka zarządu jest duży, jego głosu zawsze z uwagą wysłuchują inni prezesi firmy. Może to owocować korzystnymi dla załogi rozwiązaniami, szczególnie w sferze zatrudnienia.

W świetle przeprowadzonych badań dzięki pracownikom członkowi zarządu dokładnie realizowano okotoprywatyzacyjne porozumienia socjalne i interpretowano je korzystnie dla zatrudnionych. Ponadto zrezygnowano z przeniesienia pewnej produkcji poza firmę, co uchroniło wykonujących ją przed redukcją.

Wspomniane badania dowodzą jednak, że podstawową formą partycypacji jest działanie pracobiorców przez związki zawodowe, bowiem inne, wspomniane wyżej, zawodzą. Jednak i tu pozycja zatrudnionych jest raczej słaba. Można wskazać szereg przyczyn

tego zjawiska – niski poziom uzwiązkowienia, wysokie bezrobocie, słabe merytoryczne przygotowanie związkowców, niedostateczne wsparcie przez centrale, niekorzystne zmiany w prawie pracy. Po prywatyzacji zatem i wygaśnięciu okotoprywatyzacyjnych porozumień socjalnych, a także ewentualnym pozbyciu się przez załogę udziałów, możliwość wpływania zatrudnionych na decyzje zdominowanego przez właścicieli zarządu jest słaba. Niemniej związki mają tu wiele sposobów działania.

Najważniejsze to układy zbiorowe, negocjowane i egzekwowane przez związki zawodowe. Są one, w zasadzie, po podpisaniu przez pracodawcę honorowane. Wyjątek stanowi popadnięcie firmy w kłopoty ekonomiczne. Wtedy pracodawca usiłuje się wycofać ze zobowiązań najsilniej generujących koszty, szukając jednak akceptacji strony związkowej. I tu po raz kolejny potwierdza się strategia reprezentantów załogi – preferować stabilne miejsca pracy nawet kosztem płac czy innych korzyści. Związkowcy, widząc groźbę upadku firmy, niechętnie godzą się na obniżki płac, ale nie na redukcję zatrudnienia.

Kolejny sposób działania związków zawodowych wiąże się z egzekwowaniem prawa pracy. Tu obszar jest mocno konfliktowy i obie strony starają się wyciągnąć dla siebie z istniejącego porządku prawnego maksimum korzyści. Główne pola konfliktu to oczywiście płace i świadczenia należne w świetle prawa pracy zatrudnionym oraz zwolnienia pracowników chronionych. Związki zdecydowanie walczą na obu polach, szukając wsparcia w Państwowej Inspekcji Pracy, często nie bez skutku, uzyskując dla pracowników należne świadczenia lub przywrócenie do pracy.

Przedmiotem troski związków zawodowych jest także Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Są one w zasadzie głównym dysponentem funduszu. Niemniej jego obligatoryjność sprawia, że nie może on być przedmiotem przetargu z dyrekcją, na przykład w zamian za ochronę zatrudnienia.

Nieformalnym natomiast, ale niekiedy skutecznym narzędziem presji na zarząd ze strony związków zawodowych, również w kwestiach dotyczących zatrudnienia, są bieżące spotkania i konsultacje. Związkowcy informują zarząd o oczekiwaniach załogi i jej spodziewanych reakcjach na przygotowane decyzje. Jeśli reakcje te są odbierane negatywnie, zarząd może z pewnych rozstrzygnięć wycofać się, bądź przynajmniej je złagodzić. Takie nieformalne działania związków przynoszą pewne efekty, głównie w odniesieniu do płac i kwestii zatrudnienia. Przy czym, w świetle badań, związki nie sięgały tu do presji strajkowej. Szukano raczej dyskusji, by w ramach konsensusu znaleźć rozwiązanie do przyjęcia dla obu stron.

Podsumowując powyższe rozważania, można zatem postawić tezę, że prywatyzacja, zjawisko nieuchronne i konieczne w warunkach budowania gospodarki rynkowej, może prowadzić do redukcji pracowników w ramach racjonalizacji gospodarki na szczeblu mikroekonomicznym. Pogłębia to problemy związane z bezrobociem na lokalnych rynkach pracy. Okotoprywatyzacyjne porozumienia socjalne oraz partycypacja pracownicza mogą procesy redukcji zatrudnienia ograniczać lub hamować, bez jednakże groźby załamania przedsiębiorstw, co miałyby dla lokalnych rynków skutki katastrofalne.

W dłuższej perspektywie możliwe są trzy scenariusze. Pierwszy, najmniej korzystny, to tylko odwołanie masowych zwolnień. Daje to wprawdzie

pracownikom czas na ewentualne przekwalifikowania i poszukiwania zajęcia, ale problem tylko przesunął się w czasie. Na lokalnym rynku pracy pojawia się w końcu duża grupa poszukujących pracy.

Drugi scenariusz oznacza rozłożenie zwolnień w czasie. Z firmy odchodzą bowiem ludzie na własne życzenie, na emerytury, po otrzymaniu odszkodowania (do czego niektóre firmy zachęcają). W efekcie nie ma potrzeby zwalniać dużych grup pracowników. Lokalnemu rynkowi pracy łatwiej jest zaś wchłonąć bezrobotnych partiami niż jednorazowo.

Wreszcie scenariusz najbardziej optymistyczny oznacza podjęcie przez nowego właściciela inwestycji poszerzających aparat produkcyjny, które wchłaniają wewnętrzną nadwyżkę siły roboczej. Okresy „ochronne” pozwalają przetrwać pracownikom w firmie do czasu pojawienia się w niej nowych możliwości. Niestety, brak jest badań, które pozwoliłyby określić proporcje między tymi scenariuszami w rzeczywistości gospodarczej.

Partycypacja pracownicza może więc łagodzić problemy zatrudnieniowe na lokalnym rynku pracy. Jest to jeden z argumentów na rzecz budowy prawa dającego załodze, w rozsądnych rozmiarach, szansę partycypacji w decyzjach o przedsiębiorstwie. W efekcie zderzenia się kapitału i pracy może dojść do racjonalnych kompromisów, również w sferze zatrudnienia.

LITERATURA

- Bednarski M., Wratny J. (2000), *Porozumienia socjalne związane z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych. Fenomen społeczny i prawny*, Warszawa.
- Bednarski M., Wratny J. (2005), *Wpływ prywatyzacji na zbiorowe stosunki pracy. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Warszawa, maszynopis raportu z badań.
- Golinowska S., Boni M., red. (2004), *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, Warszawa.
- Hanke S., red. (1987), *Privatization and Development*, San Francisco.
- Iwanek M., Wilkin J. (1997), *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Warszawa.
- Jarosz M. red. (1995), *Blaski i cienie spółek prawniczych 1991–94*, Warszawa.
- Kostro K. (2001), *Hayek kontra socjalizm*, Warszawa.
- Kwiatkowski S., Ruskowska S., Tokarski T. (2004), *Granice wzrostu bez zatrudnieniowego w Europie i krajach WNP*, w: Krajewski S., Kucharski L., red., *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i rynek pracy w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Łódź.
- Olson M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven.
- Olson M. (1971), *The Logic of Collective Action*, Cambridge.
- Pejovich S. ed. (1997), *The Economic Foundations of Property Rights*, Cheltenham.
- Savas E.S. (1992), *Prywatyzacja klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa.
- Surdykowska S. (1996), *Prywatyzacja*, Warszawa.
- Tittenbrun J. (1995), *Ekonomiczny sens prywatyzacji*, Poznań.
- Williamson O. (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Warszawa.
- Wratny J. (2002), *Partycypacja pracownicza. Studium zagadnienia w warunkach transformacji gospodarczej*, Warszawa.