

Rozdział 14

Dialog społeczny i konflikty społeczne w wielokryzysowej Polsce

Jan Czarzasty, Adam Mrozowski

Wprowadzenie

Celem rozdziału jest opis, wyjaśnienie i próba oceny funkcjonowania instytucji dialogu społecznego w Polsce, a także konfliktów przemysłowych (w stosunkach pracy) w okresie 2020–2023, tj. podczas apogeum pandemii COVID-19 oraz w fazie jej stopniowego wygasania, z którym zbiegło się nasilanie innych kryzysów, opisanych szczegółowo w rozdziale 3, które spłoty się w trwający do chwili obecnej wielokryzys¹. Przez dialog społeczny rozumiemy, zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy, „wszystkie rodzaje negocjacji, konsultacji oraz zwykłą wymianę informacji pomiędzy lub wśród przedstawicieli rządów, pracodawców i pracowników na tematy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania w odniesieniu do polityki gospodarczej i społecznej”². Jak pokazują doświadczenia wielu państw europejskich (a także niektórych spoza naszego kontynentu), w warunkach wielopoziomowego kryzysu instytucje dialogu społecznego mogą odgrywać pozytywną rolę w amortyzowaniu jego skutków społeczno-gospodarczych (Ebbinghaus i Weishaupt, 2022).

¹ Rozdział jest skróconą i zaktualizowaną wersją rozważań zaprezentowanych wcześniej w artykule *The nail in the coffin? Pandemic and social dialogue in Poland*, opublikowanym w „Employee Relations” 45(7) (Czarzasty i Mrozowski, 2023b).

² Por. <https://www.ilo.org/resource/social-dialogue-0>

Zarówno w okresie pandemii, jak i wcześniej, w toku globalnego kryzysu finansowego w latach 2008–2009, dialog społeczny prowadzony w formule trój- i dwustronnej (w tym rokowania zbiorowe, ale też negocjacje w mniej sformalizowanym trybie) pozwalał łagodzić negatywne skutki recesji czy stagnacji gospodarczej zarówno dla przedsiębiorstw, jak i pracowników, a przez to, przynajmniej częściowo, buforował konflikty w stosunkach pracy (Brandl, 2023; Guardiancich i Molina, 2022). Z drugiej strony wskazywano, że kryzysy wpływają negatywnie na zmianę znaczenia instytucji dialogu, podporządkowując ich funkcjonowanie celom makroekonomicznej stabilizacji, nie zaś redystrybucji dochodów, jak miało to miejsce w czasach neokorporatyizmu (Baccaro i Howell, 2017).

W tym kontekście ciekawiła nas odpowiedź na pytanie o rolę dialogu społecznego w stosunkach pracy w warunkach nakładających się na siebie kryzysów w Polsce. Sformułowane na wstępie tej części książki pytanie brzmiało: Jakie są skutki wielokryzysu dla przemian zbiorowych stosunków pracy, konfliktów w miejscach pracy i dialogu społecznego w Polsce na poziomie krajowym i w wybranych branżach kluczowych? Uszczegóławiając to pytanie, zastanawialiśmy się, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – wielokryzys, przede wszystkim wstrząsy zewnętrzne (pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie), przełożył się na zmiany w zbiorowych stosunkach pracy w Polsce na poziomie instytucji dialogu trójstronnego (rząd – organizacje pracodawców – związki zawodowe) oraz relacji dwustronnych, w tym konfliktów i współpracy między pracodawcami i związkami zawodowymi.

Wnioski z wcześniejszych badań nakazywały pesymizm i pozwalały przypuszczać, że rola trójstronnego i dwustronnego dialogu społecznego w okresie kryzys(ów) będzie ograniczona (Czarzasty i Mrozowicki, 2022; Gardawski i Meardi, 2010). Analiza dostępnych danych zastanych i literatury przedmiotu wskazuje na prawidłowość, zgodnie z którą produktywny dialog społeczny występował raczej w krajach o (neo)korporatystycznych tradycjach w stosunkach pracy. Fundamentalną cechą neokorporatyizmu jest koordynacja oparta na autonomicznym dialogu, zwłaszcza ujętym w ramy rokowań zbiorowych na szczeblu sektorowym/branżowym (Morawski, 1997). Natomiast w państwach, gdzie stosunki pracy mają charakter bliższy pluralistycznemu, względnie etatystycznemu, dialog nie przynosił znaczących rezultatów (Ebbinghaus i Weishaupt, 2022)³. Tłumaczyć to można w ten sposób, że w sytuacji braku takiej

³ Mimo różnic w szczegółach typologie i klasyfikacje stosunków przemysłowych (zbiorowych stosunków pracy) są zbieżne w wyróżnianiu podstawowych ich typów (rodzajów) (Morawski, 1997). Po pierwsze, (neo)korporatyzm (czasem w uproszczeniu

koordynacji wylaniają się, a nawet zaczynają dominować tendencje do przeciwdziałania skutkom kryzysów drogą działań unilateralnych, bądź to przez przedsiębiorstwa działające samodzielnie i/lub przez swoje reprezentacje zbiorowe lobbujące w administracji publicznej, bądź przez postępujące wolontarystycznie państwo nieskłonne do włączania partnerów społecznych w proces przygotowania i implementacji antykryzysowych polityk publicznych.

Polskie doświadczenia z dialogiem społecznym w czasach kryzysów w połączeniu z diagnozami kształtu rodzimych stosunków pracy konsekwentnie od trzech dziesięcioleci wskazującymi na ich hybrydowy charakter, izomorficzny z patchworkową naturą polskiego kapitalizmu (zob. rozdział 2), już z chwilą nadejścia pandemii nakazywały sceptycznie zapatrywać się na możliwości skutecznego oddziaływania dialogu społecznego w instytucjach trójstronnych na polityki antykryzysowe (Czarzasty i Mrozowski, 2023b). W przeszłości słabości sformalizowanego dialogu w pewnym stopniu niwelowane były przez mniej formalne konsultacje i wymianę informacji między partnerami (Gardawski, 2009a). Wpisywało się to w znaczenie instytucji i relacji nieformalnych w ramach patchworkowego kapitalizmu (Mrozowski i in., 2025a), a jednocześnie rodziło pytanie o ocenę skuteczności takiej komunikacji w warunkach głębokich wstrząsów egzogennych, w tym przede wszystkim pandemii COVID-19.

W naszych badaniach nad dialogiem skoncentrowaliśmy się na perspektywach partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców), przedstawicieli administracji państwowej oraz kadry kierowniczej instytucji i firm w wybranych przez nas branżach kluczowych. Analizy oparliśmy na 42 wywiadach eksperckich z ww. kategoriami uczestników i uczestniczek (por. rozdział 4), a także na analizie danych zastanych, m.in. GUS oraz administracji publicznej. Po dyskusji nad stanem i znaczeniem dialogu społecznego w latach 2020–2023 w oparciu o analizę zebranych danych rozdział zamyka przedstawienie dynamiki konfliktów w zbiorowych stosunkach pracy ze szczególnym uwzględnieniem interesujących nas w tej części książki branż.

nazywany korporatyzmem (przedsrostek neo- ma odróżniać korporatyzm współczesny, uspołeczniony, od klasycznego korporatyzmu państwowego, charakterystycznego dla autorytarnych państw południa Europy, tj. faszystowskich Włoch, frankistowskiej Hiszpanii, Portugalii pod rządami Salazara), system oparty na współpracy zorganizowanych grup interesu i na unikaniu konfliktów, w którym regulacja stosunków pracy odbywa się głównie przez układy zbiorowe szczebla branżowego. Po drugie, etatyzm, system zbudowany na założeniu wiodącej roli państwa w życiu publicznym, w tym gospodarce (interwencjonizm) i stosunkach przemysłowych. Po trzecie, pluralizm (system liberalny), określony przez indywidualizm w stosunkach pracy, dla których główną płaszczyzną jest przedsiębiorstwo, a zorganizowani aktorzy zbiorowi odgrywają drugorzędną rolę.

14.1. Dialog społeczny w czasach kryzysu, rekapitulacja doświadczeń polskich na tle europejskim

Dialog społeczny z reguły ogniskował większe zainteresowanie badaczy, ekspertów, polityków, a także opinii publicznej w okresach destabilizacji i kryzysu. Ze względów pragmatycznych społeczna rola tej formy deliberacji, ze swej definicji zorientowanej na budowę konsensusu, stawała się obiektem wzmożonej uwagi i zbiorowych nadziei w czasach trudnych, w których siłą rzeczy mogły występować napięcia i konflikty społeczne. Ograniczając się jedynie do Unii Europejskiej, można bez poważnych wątpliwości stwierdzić, że dialog społeczny odgrywał ważną rolę w procesach transformacyjnych, zachodzących w wielu państwach członkowskich „starej UE” (a nawet jeszcze EWG). W szczytowych momentach potrafił on przybrać postać paktów społecznych, jak np. w Hiszpanii (pakt z Moncloa) czy Irlandii (Pakt na rzecz odbudowy i partnerstwa), mających charakter szerokiej umowy społecznej określającej warunki ramowe polityki gospodarczej, która powinna równoważyć interesy świata biznesu i klasy pracowniczej (Avdagic i in., 2011). Podobnie było w warunkach bloku państw postsocjalistycznych z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, które po 1989 r. przeorientowały się na Zachód i zgłosiły chęć akcesji do UE. Trójstronny dialog społeczny został wówczas poniekąd narzucony przez instytucje między- i supranarodowe jako jeden z warunków członkostwa (Ost, 2000).

Ocena, jak ów warunek został wypełniony, pozostaje kwestią otwartą, ponieważ mimo że dotrzymano go na poziomie proceduralnym, ani trójstronność nie zakorzeniła się w państwach UE-10 (a docelowo UE-13) (czyli tzw. nowych państwach członkowskich, dołączających do UE od 2004 r.), ani rokowania zbiorowe nie urosły do rangi sprawnego narzędzia kształtowania stosunków pracy (Czarzasty, 2024; Ost, 2011). Teza o nie do końca udanym transferze instytucji trójstronnych do Polski znajduje uzasadnienie w świetle wydarzeń minionego trzydziestolecia, kiedy jedynym paktem społecznym zawartym i faktycznie, choć jedynie częściowo, respektowanym był Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania (z 1993 r.). Następne doświadczenia trójstronności, takie jak zakończone porażką dyskusje nad tzw. planem Hausnera (2003/2004), a następnie pakietem „Gospodarka. Praca. Rodzina. Dialog” (2006) oraz kryzys Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych po 2009 r., uwieńczony jej obumarciem w 2013 r., potwierdzają tę tezę jeszcze mocniej.

Wydarzenia poprzedniego wielkiego kryzysu w latach 2008–2009 oraz obecnego, postcovidowego, pokazują, że dialog społeczny może, przy dochowaniu pewnych warunków brzegowych, być funkcjonalnym narzędziem polityki

publicznej. Tak działo się w krajach z tradycjami partnerstwa społecznego, gdzie wykorzystywano dialog społeczny w większym stopniu niż w państwach z rozdrobnionymi stosunkami przemysłowymi (Ebbinghaus i Weishaupt, 2022; Meardi i Tassinari, 2022). Co więcej, kryzys może stać się czynnikiem (re)witalizacji dialogu społecznego (Ebbinghaus i Weishaupt, 2022; Katzenstein, 1985).

Po poprzednim globalnym kryzysie, w latach 2007–2009, pewną popularność zdobyło pojęcie „kryzysowego korporatyizmu” (Urban, 2012), które opisuje procesy negocjacji, koordynacji i współpracy między państwem, pracą i kapitałem w warunkach kryzysu. Hans-Jürgen Urban (2012, s. 230) podkreśla szczególne znaczenie asymetrii wpływu między kapitałem finansowym a innymi interesariuszami (nie tylko związkami zawodowymi, ale także państwem, a nawet kapitałem niefinansowym) dla stworzenia gruntu pod „kryzysowy korporatyzm”. Twierdzi mianowicie, że jako słabsi w porównaniu z kapitałem pozostali protagoniści, aby wzmocnić swoje sprawstwo, mogą się łączyć w ramach „sojuszy słabych”. W tych koalicjach związki zawodowe miałyby odgrywać rolę „moderatora kryzysu”. Bernhard Ebbinghaus i J. Timo Weishaupt (2022) utrzymują, że kraje z silną tradycją partnerstwa społecznego (głównie kraje o korporatystycznych stosunkach przemysłowych, jak np. Niemcy czy Holandia) wykorzystywały po 2008 r. dialog społeczny w większym stopniu niż kraje o bardziej rozdrobnionych stosunkach przemysłowych typu pluralistycznego (jak np. Irlandia czy Polska). Z drugiej strony „sytuacje kryzysowe – jakkolwiek poważne by nie były – nie muszą prowadzić automatycznie do powstawania eksperymentów takich [jak kryzysowy korporatyzm – przyp. aut.] w zakresie partnerstwa społecznego” (Meardi i Tassinari, 2022, s. 85). W przypadku kryzysu po 2020 r. można przytoczyć jednak ugruntowane empirycznie argumenty za tym, że pandemia stawała się impulsem do wzmocnienia partnerstwa społecznego, nawet w krajach, gdzie w okresach ją poprzedzających znajdowało się ono w nie najlepszym stanie (Brandl, 2023).

Polskie doświadczenia związane z dialogiem społecznym w czasach kryzysów nie są jednak zachęcające. Traktując kryzys 2007–2009 jako główny układ odniesienia, należy stwierdzić, że państwo będące fundamentem trójkąta dialogu traktowało go instrumentalnie. Sukces – jak się później okazało, krótkotrwały i pozorny – negocjacji dwustronnych, które zaowocowały przyjęciem autonomicznego pakietu antykryzysowego w 2009 r., nie znalazł wyraźnego odzwierciedlenia w polityce państwa. Przypomnijmy skrótownie tamte wydarzenia: wszystkie siedem reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych zasiadających w Komisji Trójstronnej przygotowało alternatywny plan antykryzysowy bez udziału rządu. W tej sytuacji zadziałał mechanizm sprzyjający zawiązaniu się „koalicji słabych”, połączonej obawami o przyszłość

w sytuacji pogarszających się warunków makroekonomicznych (Czarzasty i Mrozowicki, 2022).

Opracowany przez partnerów społecznych program wyznaczał dwa cele: ochronę miejsc pracy i wsparcie przedsiębiorstw. Treść dwustronnego porozumienia nie znalazła jednak pełnego odzwierciedlenia w ustawodawstwie antykryzysowym, które natychmiast stało się przedmiotem ostrej krytyki, zwłaszcza ze strony pracowniczej, ponieważ to jej interesy ucierpiały dotkliwiej. Systematyczne lekceważenie ciał trójstronnych przez stronę rządową doprowadziło do paraliżu dialogu, a ostatecznie do odejścia związków zawodowych z Komisji Trójstronnej i jej upadku. Kroplą, która przełała czarę goryczy, była narzucona w trybie zmiany „imperatywno-radykalnej”, przywozającej na myśl skojarzenia z terapią szokową z początku lat dziewięćdziesiątych, reforma wieku emerytalnego polegająca na podniesieniu go, w sposób kroczący, do 67 lat przy jednoczesnym zrównaniu go dla kobiet i mężczyzn, co przy okazji pokazuje splot kryzysu dialogu społecznego i konsekwencji kryzysu demograficznego. Społeczne niezadowolenie zarówno z kształtu, jak i treści reformy stało się bowiem kapitałem politycznym mającym swój udział w wyborczym zwycięstwie PiS i Andrzeja Dudy w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2015 r.

Renesans trójstronności, jaki nastąpił w 2015 r. wraz z ustanowieniem Rady Dialogu Społecznego (RDS), okazał się nietrwały i jeszcze przed wybuchem pandemii pojawiły się symptomy neoetatyzmu. Państwo, reprezentowane przez nieliberalny rząd, obrało kurs centralistyczny. Ilustracją tego jest postawa rządu Zjednoczonej Prawicy wobec podwyższania płacy minimalnej. Od 2015 r. była ona rokrocznie podnoszona, a w 2016 i 2019 r. finalna decyzja o podwyżce podjęta przez rząd wobec braku porozumienia strony związkowej i pracodawców w RDS przekroczyła pułap propozycji przedstawionej przez związki zawodowe. Tym samym płaca minimalna stała się kolejnym, obok świadczenia „500/800+” i wieku emerytalnego, elementem polityki publicznej zinstrumentalizowanym politycznie (por. rozdział 3). Należy odnotować porozumienia między NSZZ „Solidarność” i kandydatem PiS w wyborach prezydenckich, Andrzejem Dudą, w 2015 i 2020 r. oraz dwustronne porozumienie NSZZ „Solidarność” i rządu z czerwca 2023 r. Rządy Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2023 przyniosły pewne korzyści klasie pracowniczej, ale nie przełożyły się na wzmocnienie instytucjonalne zbiorowych stosunków pracy ani w postaci poszerzenia katalogu praw pracowniczych, ani ożywienia rokowań zbiorowych, ani też wsparcia politycznego, materialnego i organizacyjnego dla Rady Dialogu Społecznego, która zastąpiła w 2015 r. Komisję Trójstronną (Czarzasty i Mrozowicki, 2023b; Surdykowska, 2020).

Jak pokazują nasze wcześniejsze analizy (Czarzasty i Mrozowicki, 2022), Zjednoczona Prawica, ciesząca się przez większość swoich rządów parlamentarną większością, nie potrzebowała, podobnie jak wcześniej koalicja PO–PSL, wsparcia partnerów społecznych w realizacji swoich polityk. Warto podkreślić, że sytuacja taka ugruntowana jest nie tylko w cechach instytucjonalnych zbiorowych stosunków pracy, m.in. ograniczonych prerogatywach RDS, lecz także w bardzo niskim poziomie uzwiązkowienia, ok. 11% w 2021 r. (Feliksiak, 2021), który – wraz z restrykcyjnym prawem do strajku – utrudnia skuteczne prawo weta wobec polityki rządu.

Należy także dodać, że krytyka unilateralizmu państwa i jego przedmiotowego nastawienia wobec dialogu społecznego – co warte podkreślenia, trwałego i mającego swoją genezę długo przed 2015 r. – nie powinna przesłaniać dyskusyjnych zachowań i postaw partnerów społecznych. Przywołany wyżej kasus pakiету antykryzysowego pozostaje bowiem jednym z niewielu przypadków produktywnej współpracy dwustronnej. Niemożność osiągnięcia porozumienia w sprawie podwyżek płacy minimalnej, oznaczająca faktyczne wycofanie się partnerów społecznych z jednego z nielicznych pól wpływu, na którym mogliby budować swoją siłę instytucjonalną i strukturalną, jeśli użyć języka teorii zasobów władzy (*power resources approach*) (Refslund i Arnholtz, 2022), stanowi wymowną ilustrację tej trwałej tendencji. Ponadto odpowiedzialność za porażkę w 2018 r. działań komisji kodyfikacyjnej prawa pracy, powołanej w celu przygotowania jego kompleksowej reformy w podziale na kodeks prawa indywidualnego i zbiorowego, leży nie tylko po stronie rządu, ale także po stronie partnerów społecznych, niepotrafiących wypracować kompromisu.

Obraz dialogu społecznego w chronicznym kryzysie uzupełnia postępująca erozja układów zbiorowych pracy, których zasięg – zgodnie z ostatnimi danymi jeszcze z 2019 r. – szacowano na nieco ponad 13% ogółu zatrudnionych (OECD, 2024), co oznacza najniższy wynik w całej UE. Z jednej strony reanimacją roków zbiorowych nie są zainteresowane organizacje pracodawców, preferujące w długiej perspektywie „logikę wpływu” kosztem „logiki członkostwa” (Czarzasty i Mrozowicki, 2023b; Meardi i in., 2015). Ten dychotomiczny podział (Schmitter i Streeck, 1981) ma obrazować inne założenia aktorów zbiorowych stosunków pracy co do swojej roli oraz głównego źródła siły i wpływu: „logika członkostwa” oznacza koncentrację na budowie społecznej i organizacyjnej bazy (mówiąc wprost, przyciągania jak największej liczby członków), natomiast „logika wpływu” to działania na rzecz umacniania własnej siły sprawstwa w innych wymiarach (np. przez lobbing). Pośrednim dowodem jest wzrost liczby reprezentatywnych na poziomie kraju organizacji (z chwilą powstania RDS były cztery, obecnie liczba ta urosła do siedmiu). Z drugiej strony układom

zbiorowym pracy nie sprzyja istniejący porządek prawny, w którym możliwe jest regulowanie warunków pracy i płacy w sposób pozaukładowy (np. przez regulaminy wynagradzania i pracy) nawet w uzwiązkowionych zakładach pracy (Mądrycki i Pisarczyk, 2022).

Przedstawione rozważania jednoznacznie potwierdzają sformułowaną w rozdziale 3 tezę, że w przypadku instytucji dialogu społecznego możemy mówić o kryzysie chronicznym, tj. niewypełnianiu przez nie istotnych funkcji związanych z regulacją zbiorowych stosunków pracy. Na kryzys ten po 2020 r. nałożyły się wstrząsy zewnętrzne, z którymi musiało sobie radzić państwo, społeczeństwo i gospodarka, tworząc sytuację wielokryzysu. W zarysowanym przez nas kontekście zasadne było pytanie, czy tak rozumiany wielokryzys stał się okazją do wzmocnienia dialogu społecznego i rokowań zbiorowych. Odpowiedzi poszukujemy w oparciu o analizę wywiadów eksperckich, koncentrując się przede wszystkim na znaczeniu dialogu społecznego w zarządzaniu kryzysem pandemicznym. Tam, gdzie jest to możliwe, odwołujemy się również do ocen innych wymiarów wielokryzysu ze strony ekspertów i ekspertek biorących udział w badaniu jakościowym. Warto podkreślić, że część ustaleń zaprezentowano już w rozdziałach branżowych (rozdziały 10–13), zaś w tym miejscu koncentrować się będziemy na analizie zjawisk i procesów ogólnokrajowych.

14.2. Wielokryzys i trójstronny dialog społeczny w opiniach partnerów społecznych

Ze względu na to, że na pierwszym etapie badania COV-WORK koncentrowaliśmy się na pandemii COVID-19, to właśnie tego kryzysu dotyczyła większość pytań stawianych przez nas w trakcie I fali wywiadów w 2021 r. Co ważne jednak, krytyczne oceny stanu dialogu społecznego są bardzo zbliżone w przypadku innych kryzysów i dotyczą zarówno przedstawicieli i przedstawicieli związków zawodowych, jak i pracodawców, a nawet części reprezentantów rządu. Obraz „chaosu organizacyjnego”, który przewija się w wywiadach z pracownikami przeprowadzonych w branżach kluczowych, jest obecny w opiniach na temat konsekwencji pierwszych miesięcy pandemii w 2020 r. i wojny w Ukrainie w 2022 r. dla dialogu społecznego. Niski poziom koordynacji odpowiedzi antykryzysowych wpisuje się w cechy typu idealnego kapitalizmu patchworkowego (Gardawski i Rapacki, 2021). Rozmówczynie i rozmówcy wskazywali m.in. na krótki czas konsultacji propozycji rządowych („mieliśmy 24 godziny na zgłaszanie uwag”, EX_2_PL_ZZ) i bardzo ograniczone konsultacje polityk antykryzysowych w ramach RDS („trudno to nazwać

konsultacjami, raczej wydawaliśmy ekspertyzy”, EX_9_PL_ZZ). Na swoiste wyprowadzanie konsultacji części rozwiązań poza Radę, w ramach punktowych interwencji u konkretnych ministrów czy polityków partii rządzącej, zwraca uwagę przedstawiciel organizacji pracodawców, mówiąc o działaniach w czasie kryzysu wojennego w marcu 2022 r.:

To trzeba przyznać, że po prostu też jakby, no w momencie takiego kryzysu [...], po pierwsze, organizacja musi mieć pomysł. Jako Lewiatan to muszę przyznać, że my te pomysły mieliśmy w okresie pandemii i w okresie kryzysu ukraińskiego, natomiast no najszybciej jest dla nas po prostu przekazanie tego stosownym ministerstwom czy ekspertom, że takie widzielibyśmy punktowe czy systemowe zmiany, [...] no i ten dialog wtedy bardziej na gorąco, roboczo, tak chałupniczo, można powiedzieć, był prowadzony tu i teraz [...]. To, co daje nam przewagę i szybkość w działaniu, to jest to, że dosyć szybko mamy zdiagnozowane, kto za który punkt odpowiada [...]. (EX_26_PL_OP)

Zatem umiejętność poruszania się w skomplikowanym i niejednoznacznym systemie oraz układach władzy okazywała się często istotniejsza niż regularne spotkania RDS, który – w opinii tego samego eksperta – choć powinien być „kluczową strukturą”, nie sprawdza się w czasach kryzysu. Partnerzy społeczni, a nawet niektórzy przedstawiciele rządu wspominali o problemach związanych z kolizją kompetencji, przenoszeniem odpowiedzialności, mnożeniem organów zajmujących się podobnymi kwestiami. Przedstawiciele rządu wskazywali na obstrukcję dialogu przez konkurencję między związkami („Každy jakby swoją kołderkę by chciał. Pielęgniarki grają na siebie, ratownicy na siebie i lekarze”, EX_19_PL_ADM), pracodawcy ze „starych” organizacji na utrudnienie pracy przez pojawienie się nowych w RDS („ta mnogość organizacji [...] trochę utrudnia nam pracę”, EX_34_PL_OP), a związkowcy wspólnie z pracodawcami podkreślali „umiarkowane zainteresowanie” rządu dialogiem społecznym skutkujące jego „marazmem”:

PiS jest taką partią, która związki zawodowe traktuje, no, z umiarkowanym zainteresowaniem. No, organizacje pracodawców też traktuje z umiarkowanym zainteresowaniem, no bo nie jest zainteresowana... Jakby nie widzi wartości w jakimkolwiek decentralizowaniu pewnego procesu podejmowania decyzji, czyli sam fakt, że dana decyzja nastąpi w wyniku ustaleń między partnerami społecznymi, a nie w wyniku decyzji rządowej, nie jest postrzegana jako sukces sam z siebie. Oczywiście, no w jakimś najbardziej ogólnym, takim retorycznym poziomie, no oczywiście, że będzie wskazywała na rolę dialogu społecznego, no ze względów oczywistych, historycznych, obyczajowo-religijnych będzie

wskazywała na szczególną rolę „Solidarności”, która będzie głównie wynikała z określonej roli historycznej [...]. (EX_25_PL_ZZ)

Choć ekspertka mówi w cytowanym fragmencie o polityce PiS, to w rzeczywistości opisuje problemy chroniczne, o czym świadczą zresztą inne fragmenty wywiadu, gdy mówi o „teatralizacji dialogu społecznego”, w wyniku której to nie RDS, a „dostęp do czyjegoś ucha” ma większe znaczenie w podejmowaniu decyzji. Stałym problemem RDS ma być też „przysłuchanie” opiniowaniem aktów prawnych (EX_33_PL_ZZ_P). Sprawozdania Rady Dialogu Społecznego za lata 2016–2023⁴ wskazują na powtarzające się problemy, znane z analiz stanu Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych przed 2015 r. (Gardawski, 2009a), w tym naruszanie ustawowych terminów konsultacji, procedowanie inicjatyw rządowych ścieżką poselską, co pozwala pominąć konsultacje w RDS, czy przekazywanie do konsultacji projektów już procedowanych w Sejmie.

Chroniczne problemy proceduralne utrwaliły się i nasiliły, a konieczność procedowania rozwiązań antykryzysowych poza strukturami trójstronnymi zyskała dodatkowe uzasadnienie w sytuacji pandemii COVID-19, która wymuszała podejmowanie szybkich działań. W marcu 2020 r. doszło do próby podważenia autonomii RDS przez rząd w ramach Tarczy Antykryzysowej 1.0. Ustawa w art. 46 przekazywała premierowi prawo do odwołania członków Rady (powoływanych i odwoływanych dotąd jedynie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) w sytuacji „sprzeniewierzenia się” jej celom. Wywołało to zdecydowaną reakcję wszystkich organizacji wchodzących w skład RDS, w tym na forum międzynarodowym w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy i Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych. W wyniku protestów Prezydent RP skierował zakwestionowaną regulację do Trybunału Konstytucyjnego, ten zaś nie wydał wyroku do momentu zakończenia funkcjonowania tarcz, przez co ustawa nie mogła mieć w tym punkcie zastosowania.

Istotnym elementem krytyki funkcjonowania instytucji dialogu społecznego były bliskie relacje pomiędzy NSZZ „Solidarność” i rządem. W zbiorowych stosunkach pracy w Polsce nie było to niczym nowym, ponieważ relacje takie między związkami zawodowymi i rządami istniały już w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku (Pollert, 2000). Jednak za rządów Zjednoczonej Prawicy relacje takie przyjęły postać bardziej zinstytucjonalizowaną w formie wspomnianych już umów w okresie wyborczym, a także powołania rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w grudniu 2022 r. Zespołu do spraw wypracowania

⁴ Por. sprawozdania RDS na stronie: <https://rds.gov.pl/rada-dialogu-spoiecznego/sprawozdania-rds/> [dostęp 29.07.2025].

porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Komisją Krajową NSZZ „Solidarność”. Działanie to spotkało się z ostrą krytyką organizacji pracodawców i pozostałych związków zawodowych w RDS jako sposób omijania kompetencji Rady („w demokratycznym państwie rząd nie może wybierać sobie partnerów społecznych”, EX_28_E_ZZ_P; „jeżeli pracodawcy nie mają tutaj nic do powiedzenia, no to w ogóle czy to można nazwać dialogiem”, EX_34_PL_OP). Przedstawiciel NSZZ „Solidarność” bronił go natomiast, wskazując na niemożność osiągnięcia porozumienia z pracodawcami w sprawach kluczowych dla pracowników (np. emerytur pomostowych) w ramach RDS, a zarazem podkreślając pragmatyczne znaczenie porozumień:

Wielokrotnie omawiane, dyskutowane, próby podejmowania porozumień spaliły na panewce. [...] Stąd udaliśmy się do rządu z propozycją rozwiązania, ponieważ nie udało się tego zrobić w dialogu. Ja mogę powiedzieć tak, że pracodawcy tworzyli obstrukcję w dialogu tyle lat. Nie udało się znaleźć jakiegoś kompromisu. No to jak długo można czekać. (EX_33_PL_ZZ_P)

Warto jednocześnie zauważyć, że bliskie relacje pomiędzy NSZZ „Solidarność” i rządem miały również konsekwencje pozytywne dla pracowników, ponieważ to dzięki nim udało się odrzucić niektóre antypracownicze i antyzwiązkowe zapisy projektu Tarczy Antykryzysowej 3.0, w tym propozycję przymusowego zawieszania układów zbiorowych pracy w przypadku pracodawców doświadczających trudności ekonomicznych (Surdykowska, 2020). Nasi rozmówcy i rozmówczynie wypowiadali się również pozytywnie o jednej z regulacji negocjowanych w ramach zespołów trójstronnych w Radzie Dialogu Społecznego, a mianowicie regulacji pracy zdalnej, choć i tutaj przyjęte rozwiązania ustawowe odbiegały od oczekiwań partnerów („Gdyby rząd ominął te negocjacje, to myślę, że ta ustawa mogłaby jeszcze mniej przystawać do realiów rynku”, EX_26_PL_OP).

Co interesujące, wśród uczestników i uczestniczek badania istniał względny konsensus, że pomimo niedomagań dialogu z rządem pandemię COVID-19 i kolejne kryzysy „udało się przetrwać” (EX_33_PL_ZZ_P), a zaangażowanie stron dialogu, zwykle poza formalnymi strukturami RDS i często w formule kularowej, było kluczowe. Wskazywano m.in. na przyjmowanie przez rząd postulatów organizacji pracodawców dotyczących zmian w prawie, które umożliwiłyby szybkie podjęcie pracy przez osoby uchodźcze z Ukrainy („Byliśmy w Sejmie, gdzie jakieś poprawki były na gorąco nam przekazywane, i te dyskusje były [...], trzeba oddać, że to, na czym zależało pracodawcom, rząd uwzględnił dość szybko i sprawnie”, EX_26_PL_OP_P). Na brak dialogu

narzekali natomiast zgodnie przedstawiciele Związku Nauczycielstwa Polskiego (EX_28_E_ZZ_P) i oświatowego NSZZ „Solidarność” (EX_39_E_ZZ), którzy wskazywali na ograniczone wsparcie Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz kuratoriów dla szkół i nauczycieli borykających się ze znacznym wzrostem liczby dzieci uchodźczych w szkołach, a w efekcie obciążeniem pracą, wyzwaniem komunikacji z uczniami i ich integracji czy pomocą psychologiczną. Z kolei pracodawcy i część związkowców w ochronie zdrowia krytykowali ograniczone rezultaty dialogu z rządem odnośnie do lepszej regulacji zatrudnienia pielęgniarek i lekarzy oraz weryfikacji ich kwalifikacji i kompetencji językowych (EX_40_OZ_KIER, EX_38_OZ_ZZ).

Istotnym wymiarem, na który wskazywała część rozmówców i rozmówczyń, były mniej sformalizowane rozmowy ze stroną rządową, w formule *ad hoc*, czemu sprzyjały wcześniej wypracowane sieci kontaktów i socjalizacja do dialogu w ramach różnorodnych zespołów trójstronnych (Gardawski, 2009a). Zwracał uwagę na to m.in. jeden z przedstawicieli organizacji pracodawców, opisując rozmowy w pierwszych miesiącach pandemii: „jeżeli chodzi o ministerstwa związane z obszarem gospodarki i pracy, ten kontakt był bardzo bliski, roboczy, także tutaj dosyć taka dyskusja trwała [...]. Ale nie był to dialog w ramach struktur dialogu społecznego” (EX_14_PL_OP). O znaczeniu wymiany informacji w ramach Trójstronnego Zespołu ds. Ochrony Zdrowia dla kształtowania konsensusu wokół konieczności dodatków do wynagrodzeń dla personelu pozamedycznego w pandemii mówiła jedna z liderek związkowych: „nawet jeśli nie ma dokumentu i urobku jakiegoś legislacyjnego z tego, ale ciągłe przypominanie i argumentowanie, i uzasadnianie tego, dlaczego to jest dla nas ważne, [...] spowodowało, że część organizacji pracodawców zaczęła mówić tym samym głosem” (EX_6_OZ_ZZ). Rola wymiany informacji dla dialogu społecznego w czasie kryzysu była podkreślana także w badaniach międzynarodowych (Brandl, 2023), jednak w przypadku Polski ten mniej formalny wymiar dialogu zdecydowanie dominował nad wiążącymi negocjacjami i konsultacjami trójstronnymi w latach 2020–2023.

Rozmówcy i rozmówczynie wskazywali na szereg wyzwań związanych z wielokryzysem, którym nie udało się sprostać za pomocą mechanizmów dialogu społecznego. Należało do nich, po pierwsze, pogłębienie niedoborów kadrowych i intensyfikacji pracy w wyniku kryzysu kosztów życia / inflacji w szpitalach („Mało chce ludzi u mnie pracować na pełnym etacie, bo idzie do poradni, przychodni, gabinetu, gdzie zarabia grubo więcej”, EX_40_OZ_KIER; „zamiast półtorej etatu, bierzemy dwa”, EX_38_OZ_ZZ), szkołach (mowa m.in. o pogłębianiu „dramatycznego dołka kadrowego” przez brak wzrostu płac, EX_28_PL_ZZ) i placówkach DPS („pielęgniarki [...] i opiekuńki

odpływają z DPS-ów”, EX_30_OZ_ZZ). Wskazywano na odejście części mężczyzn z Ukrainy, m.in. z branży transportowej i budowlanej, z powodu wojny i udziału w obronie kraju (EX_34_PL_OP).

Po drugie, zauważano wzrost presji płacowej ze strony pracowników, co szczególnie podkreślali pracodawcy, wskazując również na znaczenie politycznych decyzji o znacznym wzroście płacy minimalnej (EX_37_PL_OP, EX_28_E_ZZ_P, EX_26_PL_OP_P). Po trzecie, osoby reprezentujące pracowników w branży logistycznej mówiły o zwiększeniu konkurencji na rynku pracy ze strony pracowników migrujących jako efekcie przemysłowej strategii pracodawców, na co wskazywała m.in. nasza rozmówczyni z magazynów Amazona („Amazon uwielbia tanią i pokorną siłę roboczą, i zależną, i też w związku z tym chętnie zatrudnia te osoby [...], logistyka po prostu wykorzystuje Ukraińców”, EX_24_L_ZZ_P)⁵.

W wywiadach pojawiły się też inne wymiary wielokryzysu, poza pandemią COVID-19 i wojną, jednak ze względu na specyfikę zainteresowań eksperckich rozmówców i rozmówczyń zwykle nie były szczegółowo omawiane w związku z zagadnieniami dialogu społecznego. Wskazywano m.in. na oczekiwane „tsunami”, tj. głębokie i szybkie zmiany (EX_25_PL_ZZ) na rynku pracy i w poszczególnych branżach, np. szkołach (EX_39_PL_ZZ) i szpitalach (EX_38_OZ_ZZ), wywołane zmianą technologiczną i rozwojem sztucznej inteligencji, a także nadciągający kryzys demograficzny („skąd, na miły Bóg, wziąć ludzi do opieki”, EX_25_PL_ZZ). Przedstawiciele ogólnopolskich związków zawodowych wskazywali na potrzebę dialogu w obszarze zielonej transformacji m.in. ze względu na oczekiwane spadki zatrudnienia w przemysłach tradycyjnych (EX_33_PL_ZZ_P). Jednak jak zauważyła jedna z rozmówczyń z organizacji pracodawców, sama natura wielokryzysu sprawiła, że część problemów została odsunięta na dalszy plan, a na pierwszym dominowała problematyka pandemii i wojny: „Te różne kryzysy, które nas dotknęły, szczególnie Polskę jako tego sąsiada po prostu terenów, gdzie się toczy wojna, frontowy kraj, [sprawiły – przyp. aut.], że właśnie te kwestie tej cyfryzacji, tej zielonej transformacji też, one zeszły na dalszy plan” (EX_34_PL_OP).

⁵ W odniesieniu do intensyfikacji migracji przedstawiciele związków zawodowych mówili także o konieczności podjęcia działań na rzecz organizowania pracowników migrujących w związki zawodowe, przy czym wskazywano na raczej ograniczone osiągnięcia w tym zakresie (np. „Związek nie ma żadnego pomysłu na politykę migracyjną, ponieważ związek uważa, że to jest sytuacja przejściowa”, EX_25_PL_ZZ). Należy dodać, że radykalne związki zawodowe, takie jak Inicjatywa Pracownicza, odnoszą pewne sukcesy w organizowaniu imigrantów w branży logistycznej, m.in. w Amazonie i dowozie jedzenia (Mrozowski i Pilch, 2025).

14.3. Dialog dwustronny i konflikty w stosunkach pracy w latach 2020–2023

Wobec ograniczonej roli dialogu trójstronnego w rozwiązywaniu problemów i pokonywaniu wyzwań dotyczących kryzysów po 2020 r. warto przyjrzeć się bliżej relacjom dwustronnym między pracodawcami i związkami zawodowymi. Należy odnotować, że dialog dwustronny w Polsce po 1989 r. był raczej ograniczony do branż, gdzie istniały silne związki zawodowe, i w przeważającej mierze dotyczył łagodzenia skutków ich restrukturyzacji (Gardawski, 2009a). W sektorze prywatnym, gdzie związki są dużo słabsze, a kluczową rolę odgrywają, z jednej strony, ponadnarodowe przedsiębiorstwa, z drugiej zaś mikro- i małe firmy rodzinne, instytucje dialogu i rokowań zbiorowych odgrywały i nadal odgrywają niewielką rolę, a w jednej z ostatnich publikacji określono ich stan jako „agonalny” (Czarzasty, 2019). Ponadzakładowy poziom rokowań istnieje w Polsce jedynie rezydualnie, w przypadku zaś zakładowego obserwujemy systematyczny spadek liczby nowych układów zbiorowych pracy, liczby pracowników nimi objętych, a także protokołów do istniejących układów, które stanowią w pewnym sensie o ich życiu, ponieważ są narzędziem wprowadzania w nich zmian i aktualizacji (por. tabela 14.1). Do przyczyn agonii rokowań zbiorowych należy m.in. słaba reprezentatywność organizacji pracodawców i związków zawodowych, brak rzeczywistego mechanizmu generalizacji układów zbiorowych, brak obowiązku okresowych rokowań zbiorowych, mechanizm korzystności w relacji do prawa pracy (układy nie mogą być mniej korzystne niż Kodeks pracy), ograniczenie prawa do rokowań zbiorowych w administracji publicznej, a także wspomniana już możliwość zastępowania układów zbiorowych przez pozaukładowe sposoby regulacji pracy i płacy (Mądrzycki i Pisarczyk, 2022).

Tabela 14.1. Zarejestrowane zakładowe układy zbiorowe pracy (zuzp) w Polsce

Rok	Nowo zarejestrowane zakładowe układy zbiorowe pracy (zuzp)	Protokoły dodatkowe do istniejących zuzp	Porozumienia o stosowaniu istniejących zuzp	Liczba pracowników objętych nowo zarejestrowanymi zuzp
2008	155	1732	4	62 802
2009	123	1688	2	62 572
2010	130	1396	1	172 425
2011	136	1291	3	49 407
2012	92	1265	3	61 109
2013	109	1131	1	43 800
2014	88	1030	1	43 576
2015	69	909	0	101 473
2016	79	896	–	38 227
2017	50	845	–	28 230
2018	54	945	–	21 067
2019	68	988	5	33 437
2020	49	778	1	13 650
2021	48	788	1	20 407
2022	50	1020	–	19 952
2023	46	1094	–	16 497

Źródło: Sprawozdania Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2008–2023.

W związku z pandemią COVID-19 warto odnotować, że w 2020 r. wzrosła liczba porozumień o zawieszeniu stosowania układu w przypadku trudności finansowych pracodawcy – z 37 w 2019 r. do 104 w 2020 r. (PIP, 2022). Drugą tendencją jest wyraźny wzrost liczby protokołów dodatkowych do istniejących układów zbiorowych pracy w latach 2022–2023 (z 788 w 2021 r. do 1094 w 2023 r.), co zapewne można interpretować jako efekt wspomnianej wcześniej presji płacowej w warunkach inflacji. Pewne nadzieje związane ze wzmocnieniem dialogu dwustronnego pokładano w Tarczy Antykryzysowej 2.0 (Latos-Miłkowska, 2020). Wymagała ona zawarcia porozumienia ze związkami zawodowymi, a w przypadku ich braku – z przedstawicielem pracowników wyłonionym w trybie przyjętym u danego pracodawcy, w takich kwestiach, jak obniżenie wymiaru czasu pracy, wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy czy zmiana warunków umów o pracę. Przedstawiciel organizacji pracodawców (EX_14_PL_OP) w 2021 r. szacował liczbę takich

porozumień na 20 tys.⁶, a w kolejnym wywiadzie, w 2023 r., wyraził opinię, że „okres pandemiczny, przy całym nieszczęściu tego wydarzenia [...] wzmocnił dialog na poziomie zakładowym” (EX_26_PL_OP). Zdecydowanie bardziej krytycznie wypowiadali się o nich przedstawiciele związków zawodowych, wskazujący na fasadowość dialogu i ustaleń w porozumieniach, zwłaszcza w sytuacji, gdy w zakładzie nie było związków zawodowych:

Rzadko się zdarzało tak, żeby to były rozwiązania korzystne dla pracowników. [...] Tam, gdzie mieliśmy jakieś silne organizacje związkowe, to zdarzało się, że rząd dopłacał, powiedzmy, część do tego obniżonego wymiaru czy przestoju, a pracodawca i tak wypłacał znaczącą część, więc powiedzmy, te porozumienia były w miarę dobre. Ale zwykle było tak, że pracownicy przynajmniej na jakiś czas na tych rozwiązaniach tracili. A tam, gdzie związków zawodowych nie było, no to ta sytuacja była w ogóle, można powiedzieć, tragiczna. (EX_29_PL_ZZ)

O trudnościach z ustaleniem i weryfikacją faktycznego „spadku obrotów ekonomicznych” u danego pracodawcy, a przez to groźbie nadużywania porozumień dla celów uzyskania dofinansowania z tarczy, a przy tym pogorszenia warunków świadczenia pracy, pisze w sprawozdaniu z 2023 r. Państwowa Inspekcja Pracy. Z kolei w sprawozdaniu za 2022 r. wskazuje się na fakt, że w przypadku porozumień z przedstawicielami pracowników, wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy, sygnatariuszami były zwykle osoby zaufane (np. pracownicy kadr czy księgowości), wybrane bez formalnego trybu, a wiedza pozostałych pracowników o takich negocjacjach była bardzo ograniczona (PIP, 2022, s. 39). Oprócz tego rozmówcy z branży logistycznej wspomnieli o konsultacjach NSZZ „Solidarność” i organizacji pracodawców (Transport i Logistyka Polska) porozumienia dotyczącego środków minimalizujących zagrożenia dla zdrowia kierowców ciężarówek w pierwszych miesiącach pandemii. W innych branżach informacji takich nie było.

Kryzysy w latach 2020–2023 w ograniczonym stopniu przełożyły się na konflikty w miejscach pracy, choć oczywiście, jak pisaliśmy w poprzednich rozdziałach, miały one miejsce w zasadzie we wszystkich badanych branżach. Inaczej niż w niektórych krajach Europy Zachodniej i w USA (McCallum, 2022), nasze rozmówczynie i rozmówcy ze związków zawodowych rzadko odwoływali się w wywiadach do dyskursu niezbędności; wprost zrobiła to jedynie związkowczyni z Amazona, co swoją drogą świadczy o międzynarodowej cyrkulacji repertuarów

⁶ Państwowa Inspekcja Pracy podaje niższą liczbę – 11,8 tys. do maja 2021 r. (PIP, 2022).

kontestacji w tej firmie („skoro jesteśmy pracownikami kluczowymi, to powinniśmy być docenieni po prostu”, EX_3_L_ZZ). Protesty uzasadniane były m.in. kwestiami warunków pracy i BHP, wynagrodzeń (w tym dodatków za pracę w czasie pandemii w szpitalnictwie) i niedoborów kadrowych (m.in. w przypadku pracowników socjalnych obsługujących osoby uchodźcze z Ukrainy w 2022 r.). Na wzrost napięć w relacjach pracowników z pracodawcami w wyniku wysokiej inflacji zwraca uwagę przedstawicielka organizacji pracodawców:

[Wojna w 2022 r. była – przyp. aut.] kolejnym ciosem dla firm. Już firmy stały na nogi po tym kryzysie związanym z pandemią. No sama wojna, może początek oczywiście był też takim bardziej trudnym społecznie odbiorem tego zjawiska. Niekoniecznie jeszcze gospodarczym. Te skutki gospodarcze przyszły z czasem i one były dla firm bardzo dotkliwe. Tak jak już wspomniałeś, czyli duża inflacja, która zmuszała firmy do podnoszenia cen swoich usług i dóbr [...]. Inflacja i wzrost płacy minimalnej spowodowały dużą presję płacową ze strony pracowników, więc to było, no, ogromne... Jest nadal ogromne wyzwanie dla firm. (EX_34_PL_OP)

Jeśli chodzi o formy protestów, to wielokryzys po 2020 r. w niewielkim stopniu przełożył się na wzrost liczby strajków. Strajki w Polsce były i są stosunkowo rzadkie m.in. ze względu na ograniczenie prawa do strajku części pracowników, niski poziom uzwiązkowienia oraz restrykcyjne warunki legalnego strajku (Czarzasty i Mrozowicki, 2023a). Największe strajki w latach 1989–2020 organizowano w edukacji, ochronie zdrowia, administracji publicznej oraz przetwórstwie przemysłowym, przy czym zakończony porażką strajk nauczycielski z 2019 r., w którym brało udział ponad 222 tys. osób, niewątpliwie osłabił potencjał mobilizacyjny tej grupy po 2020 r. Liczba strajków w 2020 r. wyniosła 27 (zero w ochronie zdrowia), w 2021 r. – siedem (dwa w ochronie zdrowia), zaś w 2022 r. – 29 (w tym 15 w ochronie zdrowia).

Tabela 14.2. Spory zbiorowe w Polsce w latach 2018–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
B. Górnictwo i wydobywanie	0	0	6	5	6	6
C. Przetwórstwo przemysłowe	76	65	56	76	100	80
D. Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną [...]	15	42	54	80	92	42
E. Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami [...]	0	9	9	12	17	17
F. Budownictwo	0	0	0	2	6	7

Tabela 14.2. – cd.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
G. Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów [...]	6	0	6	11	38	9
H. Transport i gospodarka magazynowa	37	27	15	42	44	37
J. Informacja i komunikacja	0	0	0	2	3	4
K. Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	0	0	2	6	7	3
L. Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości	0	0	0	5	7	2
M. Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	6	0	5	2	8	6
N. Działalność w zakresie usług administrowania [...]	0	0	2	5	23	13
O. Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	33	106	22	271	41	25
P. Edukacja	9	19 294	5	8	47	7
Q. Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	143	114	192	173	66	45
R. Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	0	0	4	9	15	3
Pozostałe	15	26	6	3	8	2
Ogółem	340	19 683	384	712	528	308

Źródło: Sprawozdania Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2018–2023.

Z podobną do strajków tendencją w branżach mamy do czynienia w przypadku sporów zbiorowych (por. tabela 14.2). W 2019 r. zdecydowaną większość konfliktów w stosunkach pracy stanowiły spory zbiorowe w edukacji, co wiązało się ze strajkiem nauczycieli. W 2020 r. natomiast niemal połowa sporów zbiorowych miała miejsce w ochronie zdrowia (w mniejszym stopniu, jak wiemy z wywiadów eksperckich, w pomocy społecznej), co jednoznacznie wiąże się z konfliktami w okresie pandemii COVID-19 obecnymi również w innych krajach (Vandaele, 2021). Warto odnotować stosunkowo wysoką liczbę sporów zbiorowych w innych branżach usług publicznych, takich jak transport i magazynowanie, administracja publiczna czy wytwarzanie i dostarczanie energii elektrycznej, zaopatrywanie w wodę i gaz, a także przetwórstwo przemysłowe. Jednak we wszystkich tych branżach sytuacja przed 2020 r. i po nim nie różniła się znacznie, a łączna liczba sporów wzrosła jedynie w 2021 r., a następnie – wbrew opinii części naszych rozmówców – spadała.

Tabela 14.3. Liczba konfliktów pracowniczych w latach 2020–2023 zidentyfikowanych przez ministerstwo odpowiedzialne za dział „praca”*

	2020	2021	2022	2023
A. Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	7	9	14	26
B. Górnictwo i wydobywanie	11	9	9	10
C. Przetwórstwo przemysłowe	21	21	26	23
D. Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną [...]	8	6	3	2
E. Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami [...]	4	3	6	6
F. Budownictwo	0	2	0	1
G. Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów [...]	4	8	4	2
H. Transport i gospodarka magazynowa	24	22	21	19
I. Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	5	1	0	0
J. Informacja i komunikacja	0	2	1	1
K. Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	0	2	0	2
L. Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości	0	1	0	0
M. Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	0	1	3	3
N. Działalność w zakresie usług administrowania [...]	1	3	3	0
O. Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	5	22	18	10
P. Edukacja	4	10	4	3
Q. Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	18	34	33	21
R. Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	4	5	5	6
S. Pozostała działalność usługowa	1	0	1	1
T. Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników [...]	0	0	0	0
Konflikty o charakterze wielobranżowym	7	0	5	0
Razem	124	161	156	136

Źródło: *Monitoring konfliktów...*, 2023.

Uwaga: * Obecnie (2023 r.) jest to Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Protesty pracownicze, jak pokazują analizy branżowe przeprowadzone w poprzednich rozdziałach, często odbywały się poza miejscami pracy, w przestrzeniach publicznych. Ich dynamikę przedstawia tabela 14.3 oparta na Monitoringu konfliktów społecznych, prowadzonym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W ujęciu branżowym rozkład konfliktów według tego źródła pokrywa się w zasadzie z dystrybucją sporów zbiorowych. Jednak bliższe spojrzenie na informacje z Monitoringu ujawnia znaczne zróżnicowanie form

protestów, obejmujących pikiety, manifestacje, masowe korzystanie ze zwolnień lekarskich (np. w przypadku ratowników) czy groźby grupowego zwolnienia się z pracy (lekarze). Sztandarowym przykładem protestu ulicznego okresu pandemii był 75-dniowy strajk okupacyjny (Białe Miasteczko 2.0) pracowników ochrony zdrowia prowadzony jesienią 2021 r. pod Kancelarią Premiera wokół postulatów płacowych (m.in. dodatków za pracę z pacjentami chorymi na COVID-19) oraz zwiększenia finansowania opieki zdrowotnej w celu poprawy jakości usług medycznych. Protesty przed zakładami pracy i blokady dostaw prowadziły również m.in. związki zawodowe w Amazonie, Avonie czy HL Distribution, domagając się m.in. wzrostu wynagrodzeń i obrony praw związkowych.

Osobnym zjawiskiem były protesty przedsiębiorców z branż zamykanych ze względów epidemiologicznych (tzw. strajk przedsiębiorców) w latach 2020–2021, które z czasem nabierały zabarwienia „koronasceptycznego” przeciw „ograniczeniom sanitarnym” (Pałęcka, 2021). Protesty te, ze względu na naruszanie społecznego konsensusu wokół konieczności zatrzymania rozprzestrzeniania się wirusa, a także ich antyrządowy charakter, spotkały się z ostrą krytyką w mediach publicznych w okresie pandemii (Rak, 2021). „Strajk przedsiębiorców” miał bowiem szerszy wymiar, który stał się wyraźniej dostrzegalny z perspektywy czasu. Stanowił on manifestację społecznego niezadowolenia specyficznego środowiska (mikro- oraz małych przedsiębiorców) nie tylko z obustrzeń sanitarnych, ale też z postrzeganej szerzej jako „antyprzedsiębiorcza” polityki państwa. Było ono podsycane rosnącą niechęcią wobec uważanej za przesadną skali transferów socjalnych. Mimo że sam „strajk przedsiębiorców” okazał się fenomenem krótkotrwałym, to jego potencjał mobilizacyjny nie zniknął. Liberalny populizm, którego ów ruch był, jak widać obecnie, niezbyt efektywnym kanałem artykulacji, zarezonował niedługo później politycznie, czego manifestacją okazało się gwałtownie rosnące poparcie dla Konfederacji, a także budowanie popularności przez inne, nie tylko „antysystemowe” ugrupowania po 2023 r. Przypadek nieudanego forsowania obniżenia składki zdrowotnej dla przedsiębiorców (w tym samozatrudnionych) prowadzony przez Polskę 2050 w 2025 r. jest tego wartym uwagi wskaźnikiem.

Warto zauważyć, że protesty w świecie pracy w pewnym, choć stosunkowo ograniczonym stopniu pokrywały się z protestami dotyczącymi sfery reprodukcji, w tym masową mobilizacją kobiet i młodzieży przeciwko zaostreniu prawa aborcyjnego jesienią 2020 r. (Grabowska, 2023). „Strajk kobiet” został poparty przez część związków zawodowych (m.in. OPZZ, ZNP czy OZZ Inicjatywa Pracownicza), które apelowały m.in. o wycofanie się z restrykcyjnego prawa i zwiększenie pomocy państwa dla rodzin decydujących się na wychowanie dzieci z wrodzonymi niepełnosprawnościami, a także zadeklarowały wsparcie

dla nauczycielek i nauczycieli, którym Ministerstwo Edukacji i Nauki groziło nałożeniem kar dyscyplinarnych za udział w protestach⁷. Do krzyżowania się różnych obszarów konfliktów społecznych i politycznych nawiązywała część postulatów w ramach Białego Miasteczka, gdzie obecne były problemy pracy opiekuńczej i związanej z nimi etyki troski (Pałęcka, 2021). Wszystkie te protesty poza tym, że zgłaszano podczas nich postulaty pracownicze, miały również charakter antyrządowy – kierowały swoją krytykę przeciwko rządowi Zjednoczonej Prawicy (Grabowska, 2023).

Z zupełnie innym obszarem krzyżowania się konfliktów mieliśmy do czynienia w przypadku mobilizacji przeciwko polityce klimatycznej Unii Europejskiej (tzw. Zielonemu Ładowi), w przypadku której politycznym oponentem jest nie tylko Komisja Europejska, ale także powołany po wyborach parlamentarnych jesienią 2023 r. rząd koalicyjny Koalicji Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Polski 2050 i Lewicy. Protesty rolników rozpoczęły się jesienią 2023 r., obejmując wsparte m.in. przez NSZZ „Solidarność” blokady dróg, a ich apogeum była (poparta przez Prawo i Sprawiedliwość) demonstracja NSZZ „Solidarność” w Warszawie w maju 2024 r. W protestach przeciw Zielonemu Ładowi brali udział nie tylko rolnicy, ale i związki zawodowe górników, hutników i pracowników energetyki, a zatem branż potencjalnie dotkniętych polityką klimatyczną UE. Warto przy tym zauważyć, że o ile protesty przeciw zaostreniu prawa aborcyjnego nie zostały poparte przez „Solidarność”, o tyle prezydium OPZZ (choć związek w manifestacji udziału nie wziął) poparło manifestacje rolników i innych grup zawodowych w maju 2024 r., wskazując na konieczność wprowadzania polityki klimatycznej UE z uwzględnieniem mechanizmów dialogu społecznego i interesów materialnych pracowników w Polsce (OPZZ, 2024)⁸.

⁷ Por. m.in. stanowisko Sekretariatu Rady Szkolnictwa Wyższego i Nauki ZNP: <https://glos.pl/sekretariat-rady-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-znp-po-wyroku-tk-ws-aborcji-bezwzgledny-atak-na-kobiety> [dostęp 3.07.2024].

⁸ W chwili kończenia tej książki (lato 2025 r.) przez Polskę przechodzą również organizowane przez ugrupowania skrajnie prawicowe protesty pod hasłami powstrzymania migracji i ograniczenia praw socjalnych migrantów. Pomimo istnienia nastrojów antymigranckich w okresie realizacji badań ich rozwój przypadł na okres po zakończeniu realizacji badań COV-WORK i dlatego nie był przedmiotem naszych analiz.

14.4. Wnioski

Niniejszy rozdział zamyka część III książki poświęconą pracowniczym odpowiedziom na wielokryzys, potwierdzając i uzupełniając ustalenia z wcześniejszych analiz branżowych w edukacji, ochronie zdrowia, pomocy społecznej i logistyce. Inaczej niż w niektórych innych krajach europejskich (Meardi i Tassinari, 2022; Brandl, 2023), pandemia COVID-19, a następnie kolejne kryzysy (w tym wojna w Ukrainie i kryzys kosztów życia wywołany wysoką inflacją) nie spowodowały znacznego ożywienia trójstronnego i dwustronnego dialogu społecznego i rokowań zbiorowych. Przyczyny tego stanu rzeczy mają charakter chroniczny, instytucjonalny i strukturalny, wiążąc się zarówno z ograniczonymi prerogatywami Rady Dialogu Społecznego i istniejącymi regulacjami rokowań zbiorowych, jak i słabością związków zawodowych, które nie posiadają siły pozwalającej na rzeczywistą kontestację decyzji rady ministrów (Traxler, 2010).

Rządy Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2023, które przypadły na okres realizacji badań empirycznych w projekcie COV-WORK, nie zmieniły zbyt wiele w tym zakresie pomimo sojuszu PiS z NSZZ „Solidarność”, ponieważ koalicja rządząca była wystarczająco silna, by nie musieć konsultować swoich decyzji w okresie nakładających się wstrząsów zewnętrznych z Radą Dialogu Społecznego. Konsultacje, jeśli w ogóle miały miejsce, odbywały się raczej w formule „dialogu chałupniczego”, jak to określił jeden z naszych rozmówców, prowadzonego *ad hoc* w dwustronnych relacjach między poszczególnymi organizacjami a wybranymi jednostkami administracji centralnej i Sejmem. Bardzo dobrze wpisuje się to koncepcję „nieformalności” jako istotnego elementu idealnego typu kapitalizmu patchworkowego (Gardawski i Rapacki, 2021).

Ograniczenia w funkcjonowaniu dialogu społecznego na poziomie ogólnokrajowym i branżowym oraz stosunkowo niewielka liczba rzeczywistych rokowań zbiorowych na poziomie zakładowym stanowić by mogły dobry grunt dla rozwoju protestów pracowniczych w branżach kluczowych. W porównaniu do sytuacji w wielu krajach na świecie (Vandaele, 2021; McCallum, 2022; Meardi i Tassinari, 2022) strajki w Polsce miały jednak miejsce sporadycznie, a liczba sporów zbiorowych wzrosła wyraźnie jedynie w 2021 r. za sprawą mobilizacji w ochronie zdrowia i pomocy społecznej. Jeśli protesty się pojawiały, przenosiły się zwykle z zakładu pracy do przestrzeni publicznej, gdzie krzyżowały się z innymi postulatami o charakterze społecznym i politycznym (jak miało to miejsce np. w przypadku „strajku przedsiębiorców”, Białego Miasteczka, protestów dotyczących praw aborcyjnych czy protestów przeciw Zielonemu

Ładowi). Nasze badania sugerują jednak, że większość pracowników i pracowników w Polsce nie zdecydowała się występować zbiorowo przeciw negatywnym konsekwencjom wielokryzysu. Analizy dialogu społecznego i konfliktów pracowniczych dostarczają zatem dodatkowych argumentów na rzecz dominacji sekwencji normalizacyjnych nad kontestacyjnymi w zebranym materiale empirycznym (Mrozowicki, 2023). Oprócz wyjaśnień instytucjonalnych i strukturalnych zaprezentowanych w niniejszym rozdziale przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywaliśmy w specyfice sposobów interpretacji zjawisk kryzysowych i realizowanych strategii życiowych, którym poświęcona jest ostatnia część książki.