

# Polityka regulacji zatrudnienia w Polsce

Kryzys ekonomiczny  
a destandaryzacja stosunków pracy



KAROL MUSZYŃSKI

# Polityka regulacji zatrudnienia w Polsce

Kryzys ekonomiczny  
a destandardyzacja stosunków pracy



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR  
Warszawa 2019

Recenzja:  
*prof. dr hab. Juliusz Gardawski*

Redaktor prowadzący:  
*Michał Zgutka*

Redakcja i korekta:  
*Jerzy Lewiński*

Projekt okładki:  
*Maryna Wiśniewska*

Ilustracja na okładce:  
Mr. Vander / Adobe Stock

Copyright © by Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa 2019

**Publikacja została dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego**

**Publikacja została wydana i dofinansowana w ramach projektu „Polityka prawa pracy po początku kryzysu ekonomicznego w Polsce. Segmentacja rynku pracy i naruszenia prawa pracy”, sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu PRELUDIUM (UMO-2015/19/N/HS5/01227)**

ISBN 978-83-65390-76-9

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.  
ul. Wiślana 8 (róg Browarnej), 00-317 Warszawa  
tel./fax 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91  
dział handlowy: jak wyżej w. 108  
e-mail: [info@scholar.com.pl](mailto:info@scholar.com.pl)  
[www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl)

Wydanie pierwsze  
Skład i łamanie: *Mercurius*  
Druk i oprawa: Totem, Inowrocław

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów</b> .....	11
<b>Wprowadzenie</b> .....	13
<b>Podziękowania</b> .....	25
<b>Rozdział 1. Nowy instytucjonalizm a regulacje zatrudnienia</b> .....	27
1.1. Nowy instytucjonalizm jako podejście badawcze .....	27
1.1.1. Nowy i stary instytucjonalizm .....	27
1.1.2. Instytucje jako zasady i punkty równowagi .....	28
1.1.3. Instytucje i ich funkcje „ekonomiczne” i „społeczne” .....	30
1.1.4. Instytucje nieformalne .....	31
1.1.5. Możliwość instytucjonalizacji zachowań sprzecznych z prawem i ich stabilność .....	33
1.2. Zmiana instytucjonalna w perspektywie nowego instytucjonalizmu .....	36
1.2.1. Problem zależności od ścieżki a zmiana instytucjonalna .....	36
1.2.2. Stopniowość zmian instytucjonalnych .....	38
1.2.3. Przesunięcie ( <i>displacement/revision</i> ) .....	39
1.2.4. Warstwowanie ( <i>layering</i> ) .....	39
1.2.5. Wieloznaczność instytucji .....	40
1.2.6. Konwersja ( <i>conversion</i> ) .....	42
1.2.7. Dryf ( <i>drift</i> ) .....	43
1.2.8. Zagadnienie komplementarności instytucjonalnej .....	45
1.2.9. Polityczne aspekty zmian instytucjonalnych. Wybór sposobu zmiany instytucjonalnej .....	47
1.2.10. Zmiany instytucjonalne a kryzys ekonomiczny .....	49
1.3. Standardowa umowa o pracę jako instytucja społeczna .....	52
1.3.1. Standardowa umowa o pracę z perspektywy nowego instytucjonalizmu ...	52
1.3.2. „Kryzys” umowy o pracę .....	55
1.3.3. Problem elastyczności zatrudnienia .....	56
<b>Rozdział 2. Polska gospodarka z perspektywy różnorodności kapitalizmu</b> .....	59
2.1. Wprowadzenie. Paradygmat różnorodności kapitalizmu Halla i Soskice’a ...	59
2.1.1. Liberalne gospodarki rynkowe (LGR) .....	60

2.1.2. Koordynowane gospodarki rynkowe (KGR) .....	62
2.1.3. Rozwiązania prawne i możliwości prowadzenia polityk publicznych ...	64
2.2. Specyfika Europy Środkowo-Wschodniej .....	66
2.2.1. Modele tranzytologiczne kapitalizmu w odniesieniu do Europy Środkowo-Wschodniej .....	66
2.2.2. Wkład teoretyczny modeli różnorodności kapitalizmu .....	68
2.2.3. Rola wieloznaczności funkcjonowania instytucji lub zachowań sprzecznych z prawem w literaturze .....	71
2.3. Polska jako zależna gospodarka rynkowa .....	75
2.3.1. Rola kapitału zagranicznego .....	77
2.3.2. Regulacje zatrudnienia i zbiorowe stosunki pracy .....	78
2.3.3. Niskie koszty pracy jako przewaga komparatywna Polski .....	81
2.3.4. Innowacje i innowacyjność .....	84
2.3.5. System edukacyjny i szkolnictwo zawodowe .....	85
2.3.6. Wydatki socjalne i państwo opiekuńcze .....	86
2.3.7. Sukces kapitalizmu zależnego .....	87
2.3.8. Podmiotowość państwa .....	88
<b>Rozdział 3. Kryzys i polityki publiczne po kryzysie .....</b>	<b>90</b>
3.1. Wprowadzenie. Globalny kryzys ekonomiczny a sytuacja w Polsce .....	90
3.1.1. Kryzys ekonomiczny jako kryzys zaufania .....	94
3.1.2. Działania pokryzysowe w Polsce .....	95
3.2. Działania antykryzysowe w polu monetarno-fiskalnym .....	96
3.3. Polityka oszczędności .....	97
3.3.1. Podstawowe informacje o polityce oszczędności .....	97
3.3.2. Polityka podatkowo-dochodowa przed wybuchem kryzysu .....	99
3.3.3. Rosnący dług publiczny jako kontekst polityki oszczędności .....	100
3.3.4. Zmiany w politykach rynku pracy .....	103
3.3.5. Pasywne polityki rynku pracy w trakcie kryzysu .....	106
3.3.6. Aktywne polityki rynku pracy w trakcie kryzysu .....	108
3.3.7. Paradygmat „taniego państwa” .....	112
3.4. Wstępne informacje o zmianach w regulacjach zatrudnienia .....	112
3.4.1. Globalne kierunki zmian w regulacjach zatrudnienia podczas kryzysu ..	113
3.5. Liberalizacja – intencjonalna polityka regulacji zatrudnienia .....	118
3.5.1. Polityczne aspekty uchwalenia „ustawy antykryzysowej” z 2009 r. ....	118
3.5.2. Ocena skuteczności rozwiązań antykryzysowych związanych z subsydiowaniem wynagrodzeń i dofinansowywaniem szkoleń z ustawy z 2009 r. ....	122
3.5.3. Ocena skuteczności rozwiązań antykryzysowych związanych z uelastycznieniem czasu pracy z ustawy z 2009 r. ....	125
3.5.4. Zmiany w ustawie o pracownikach tymczasowych .....	128
3.5.5. Reformy z 2013 r. ....	129
3.6. Dryf – nieintencjonalna polityka regulacji zatrudnienia .....	134
3.6.1. Wprowadzenie .....	134

3.6.2. Dryf w regulacjach zatrudnienia – ciągłość historyczna .....	135
3.6.3. Pokryzysowy dryf – umowy terminowe oraz cywilnoprawne .....	137
3.6.4. Umowy cywilnoprawne w agencjach pracy tymczasowej .....	144
3.6.5. Pokryzysowy dryf – naruszenia prawa pracy .....	145
3.6.6. Wieloznaczność funkcjonowania regulacji zatrudnienia – teoria .....	147
3.6.7. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – sztywność regulacji zatrudnienia .....	148
3.6.8. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – obciążenia podatkowe i klin podatkowy .....	150
3.6.9. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – wynagrodzenie minimalne .....	155
3.6.10. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – chęć uzyskania wyższego wynagrodzenia .....	155
3.6.11. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – struktura gospodarki .....	159
3.6.12. Brak normatywnego zaplecza – wybór pracownika .....	163
3.6.13. Brak normatywnego zaplecza – niski prestiż prawa i niska moralność podatkowa .....	164
3.6.14. Słabe mechanizmy egzekwowania sankcji za naruszanie instytucji – niska siła przetargowa .....	166
3.6.15. Słabe mechanizmy egzekwowania sankcji za naruszanie instytucji – siła instytucji nadzoru i kontroli .....	168
3.6.16. Przyczyny dryfu – podsumowanie .....	170
3.7. Dryf w zbiorowych stosunkach pracy .....	170
3.8. Polityczne przyczyny liberalizacji i dryfu .....	172
3.8.1. Przyczyny liberalizacji i dryfu z perspektywy grup interesu oraz siły państwa .....	173
3.8.2. Koncepcje polityczne partii rządzącej jako przyczyna liberalizacji .....	175
3.8.3. Unikanie winy jako przyczyna dryfu .....	178
3.8.4. Polityka dryfu <i>sensu stricto</i> .....	179
3.9. Dlaczego w Polsce nie doszło do zawarcia paktu społecznego? .....	180
3.9.1. Nowy paradygmat rządzenia i refleksyjność społeczna. Triada rząd–parlament–partnerzy społeczni .....	182
3.9.2. Związki zawodowe a system polityczny w latach 1989–1997 .....	182
3.9.3. Wytwarzanie nowego paradygmatu – lata 1997–2001 .....	184
3.9.4. Konsolidacja nowego paradygmatu – po 2001 r. .....	187
3.9.5. Paradygmat skonsolidowany – „zarządzanie rozwojem”. Na przykładzie raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” .....	188
3.9.6. Rola związków zawodowych w nowym paradygmacie .....	189
3.9.7. Problemy związane z funkcjonowaniem nowego paradygmatu .....	191
<b>Rozdział 4. Komplementarność zmian instytucjonalnych .....</b>	<b>193</b>
4.1. Wprowadzenie. Uwarunkowania konwersji umów niestandardowych .....	193
4.1.1. Funkcja umów niestandardowych – pomosty czy pułapki .....	195

---

4.1.2. Wieloznaczność regulacji jako uwarunkowanie konwersji .....	198
4.1.3. Wieloznaczność regulacji umów na czas określony .....	198
4.1.4. Wieloznaczność regulacji umów cywilnoprawnych .....	200
4.1.5. Strukturalne podstawy i konsekwencje wieloznaczności – prawo pracy a inne systemy społeczne .....	206
4.1.6. Wieloznaczność regulacji – umowy cywilnoprawne w pracy tymczasowej .....	208
4.1.7. Konwersja – między poziomem mikro a makro .....	209
4.2. Polityka presji na wynagrodzenie minimalne .....	210
4.2.1. Polityka presji na wynagrodzenie minimalne jako polityka publiczna ...	210
4.2.2. Wynagrodzenie minimalne i destandardyzacja zatrudnienia – komplementarność umów cywilnoprawnych .....	213
4.2.3. Samonapędzająca się dynamika kształtowania wynagrodzenia minimalnego .....	214
4.3. Paradygmat „taniego państwa” .....	215
4.3.1. Paradygmat „taniego państwa” jako polityka publiczna .....	215
4.3.2. Elementy paradygmatu .....	218
4.3.3. Realizacja paradygmatu „taniego państwa” .....	220
4.3.4. Wieloznaczność regulacji zamówień publicznych .....	224
4.3.5. Budżety zadaniowe jako czynnik sprzyjający stosowaniu „kryterium najniższej ceny” .....	226
4.3.6. Atmosfera przeciwdziałania korupcji jako czynnik sprzyjający stosowaniu „kryterium najniższej ceny” .....	227
4.3.7. Napływ środków jako czynnik sprzyjający stosowaniu „kryterium najniższej ceny” .....	228
4.3.8. Konwersja w zamówieniach publicznych .....	229
4.3.9. Skutki realizacji „taniego państwa” dla funkcjonowania regulacji zatrudnienia .....	232
4.3.10. Skutki realizacji idei „taniego państwa” – państwo jako czynnik sprzyjający deformalizacji .....	234
4.3.11. „Tanie państwo” a unikanie winy .....	236
4.4. Przewagi komparatywne gospodarki .....	238
4.4.1. Koszty pracy jako czynnik chroniący przed kryzysem .....	238
4.4.2. Niskie koszty pracy i wykorzystywanie niestandardowych form zatrudnienia .....	238
4.4.3. Konwersja i dryf jako czynniki promujące konkurencyjność opartą na niskich kosztach pracy .....	239
4.4.4. Wzrost wynagrodzenia minimalnego a przewaga komparatywna .....	241
4.4.5. Polityki rynku pracy a przewaga komparatywna .....	242
4.4.6. Kapitał zagraniczny w kontekście destandardyzacji zatrudnienia .....	243
4.4.7. Zagadnienie szkolnictwa zawodowego a przewaga komparatywna .....	244
4.4.8. Zbiorowe stosunki pracy a przewaga komparatywna .....	245



---

4.5. Kultura organizacyjna polskich przedsiębiorstw .....	247
4.5.1. Tożsamość polskiej kultury organizacyjnej .....	247
4.5.2. Komplementarność wieloznaczności funkcjonowania instytucji wobec kultury organizacyjnej .....	250
4.6. Zbiorowe stosunki pracy – dryf i konwersja? .....	251
<b>Rozdział 5. Konsekwencje destandaryzacji .....</b>	<b>253</b>
5.1. Wprowadzenie do zagadnienia konsekwencji destandaryzacji .....	253
5.2. Trajektoria liberalizacji w Polsce .....	253
5.2.1. Trajektoria liberalizacji w państwach rozwiniętych .....	253
5.2.2. Destandaryzacja jako trajektoria liberalizacji w Polsce .....	256
5.3. Niezamierzone dopasowanie .....	259
5.3.1. Co wiemy dotąd. Niezamierzone dopasowanie na bazie konwersji .....	260
5.3.2. Niezamierzone dopasowanie na bazie współoddziaływania konwersji i dryfu .....	262
5.3.3. Niezamierzone dopasowanie w Polsce .....	265
5.4. Dalsze polityczne implikacje .....	268
<b>Rozdział 6. Reformy po 2014 r. ....</b>	<b>270</b>
6.1. Wprowadzenie. Koniec kryzysu? .....	270
6.2. Możliwe strategie polityczne wobec destandaryzacji rynku pracy .....	271
6.3. Reformy rządu PO–PSL z 2014 i 2015 r. ....	272
6.3.1. Początek „normalizacji” umów cywilnoprawnych .....	273
6.3.2. Ograniczenie zawierania umów na czas określony .....	275
6.3.3. Reanimacja dialogu społecznego .....	276
6.4. Rządy Zjednoczonej Prawicy – zapowiedź i klęska głębokich reform .....	276
6.4.1. Polityka społeczna .....	277
6.4.2. Rewitalizacja dialogu społecznego? .....	278
6.4.3. Dokończenie „normalizacji” umów cywilnoprawnych .....	279
6.4.4. Pozostałe kosmetyczne zmiany propracownicze .....	281
6.4.5. Nieudane próby głębszych reform .....	282
<b>Zakończenie .....</b>	<b>285</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>293</b>
<b>Indeks nazwisk .....</b>	<b>333</b>
<b>Spis tabel .....</b>	<b>343</b>
<b>Spis wykresów .....</b>	<b>344</b>