

Polityka regulacji zatrudnienia w Polsce

Kryzys ekonomiczny
a destandaryzacja stosunków pracy

KAROL MUSZYŃSKI

Polityka regulacji zatrudnienia w Polsce

Kryzys ekonomiczny
a destandaryzacja 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. Wiśłana 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
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: *Mercurius*

Druk i oprawa: Totem, Inowrocław

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	13
Podziękowania	25
Rozdział 1. Nowy instytucjonalizm a regulacje zatrudnienia	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
Rozdział 2. Polska gospodarka z perspektywy różnorodności kapitalizmu	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
Rozdział 3. Kryzys i polityki publiczne po kryzysie	90
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
Rozdział 4. Komplementarność zmian instytucjonalnych	193
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 destandaryzacja zatrudnienia – komplementarność umów cywilnoprawnych	213
4.2.3. Samonapędzająca się dynamika kształtowania wynagrodzenia minimalnego	214
4.3. Paradigmat „taniego państwa”	215
4.3.1. Paradigmat „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 destandaryzacji 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
Rozdział 5. Konsekwencje destandaryzacji	253
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
Rozdział 6. Reformy po 2014 r.	270
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 pracownicze	281
6.4.5. Nieudane próby głębszych reform	282
Zakończenie	285
Bibliografia	293
Indeks nazwisk	333
Spis tabel	343
Spis wykresów	344

Wykaz skrótów

APRP	– aktywne polityki rynku pracy
CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
EPL	– syntetyczny wskaźnik wykorzystywany przez OECD do międzynarodowych porównań sztywności regulacji zatrudnienia (ang. <i>Employment Protection Legislation</i>)
EŚW	– Europa Środkowo-Wschodnia – zaliczam do tej grupy państwa Europy Środkowo-Wschodniej powstałe z rozpadu państw socjalistycznych (Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich oraz Jugosławii) i należące do Unii Europejskiej, tj. Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Litwę, Łotwę, Estonię, Słowenię, Chorwację, Bułgarię i Rumunię
FGŚP	– Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
FP	– Fundusz Pracy
FZZ	– Forum Związków Zawodowych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KGR	– koordynowana gospodarka rynkowa (ang. <i>coordinated market economy</i>)
LFS	– <i>Labour Force Survey</i>
LGR	– liberalna gospodarka rynkowa (ang. <i>liberal market economy</i>)
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
OPZZ	– Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
PIP	– Państwowa Inspekcja Pracy
PiS	– Prawo i Sprawiedliwość
PKB	– produkt krajowy brutto
PKD	– Polska Klasyfikacja Działalności
PO	– Platforma Obywatelska
PPRP	– pasywne polityki rynku pracy

Wykaz skrótów

PSL	–	Polskie Stronnictwo Ludowe
„S” (lub NSSZ „S”)	–	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
UE28	–	28 państw Unii Europejskiej (po rozszerzeniu z lipca 2013 r.)
V4	–	państwa należące do Grupy Wyszehradzkiej, tj. Polska, Czechy, Słowacja oraz Węgry (ang. <i>Visegrad Four</i> = V4)
ZGR	–	zależna gospodarka rynkowa (ang. <i>dependent market economy</i>)

Wprowadzenie

Uwagi wstępne

Ogólnoświatowy kryzys gospodarczy, który wybuchł w latach 2007–2008, został w dużej mierze zignorowany przez Polską socjologię¹ oraz naukę prawa². Podejmowane w tych dwóch dyscyplinach badania i analizy dotyczące kryzysu ekonomicznego były skoncentrowane na kwestii jego wpływu na rynek pracy oraz pozycję zatrudnionych (wynikającą ze zmian prawnych lub perturbacji ekonomicznych). Szczególnie popularny był temat zróżnicowania prawnej, ekonomicznej i społecznej sytuacji pracowników, opisywany przez socjologów jako segmentacja rynku pracy, natomiast przez prawników – jako wykorzystywanie niestandardowych³ umów do kształtowania zatrudnienia.

Co niekoniecznie zaskakujące, socjologowie i socjolożki często spłaszczają prawny wymiar destandaryzacji stosunków pracy, sprowadzając problem do tego, że regulacje prawne są niekorzystne lub nieprzestrzegane. Bardziej szczegółowo funkcjonowaniem prawa pracy w kontekście oddziaływania kryzysu ekonomicznego na Polskę zajęli się prawnicy i prawniczki, zwracając uwagę na

¹ Zob. A. Mrozowski, *Bez zmian na „zielonej wyspie”? Kryzys ekonomiczny w polskich badaniach socjologicznych*, „Prakseologia” 2014, nr 155, s. 105–124.

² Szersza dyskusja na ten temat przetoczyła się na łamach czasopisma „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” w latach 2009–2013 w odniesieniu do prawa pracy. Powstało również wiele artykułów dotyczących regulacji finansowych i prawa bankowego, np.: M. Zdyb, *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 796–810; M. Wierzbowski, *Kryzys ekonomiczny a prawo administracyjne*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją...*, op. cit., s. 776–780; P. Masiukiewicz, *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania” 2012, nr 4(2), s. 5–22; E. Miłkaszewska, *Pokryzysowa reregulacja europejskiego rynku bankowego. Skutki dla Polski*, „Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe” 2011, nr 11, s. 45–55. Autorowi znane są również interesujące, choć pojedyncze opracowania na ten temat odnoszące się do konkretnych dziedzin, np. M. Grottel, *Naruszenia praw własności intelektualnej w kontekście kryzysu gospodarczego*, „Wyzwania Gospodarki Globalnej. Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 2012, nr 31(2), s. 37–51; R. Kozik, E. Starzyk, *Wpływ światowego kryzysu gospodarczego na polski rynek zamówień publicznych na roboty budowlane*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2011, nr 2, s. 527–530.

³ Nietypowych, atypowych, pozakodeksowych itp.

wiele regulacyjnych uwarunkowań destandaryzacji i proponując zupełnie nowe sposoby rozwiązania problemu. Małgorzata Gersdorf zasugerowała (zarówno w formie ambicji teoretycznej, jak i postulatu legislacyjnego) rozwinięcie dziedziny „prawa zatrudnienia” jako „prawa dla osób żyjących z pracy rąk, którym należy się z tego tytułu ochrona, a jej zakres i przedmiot wynika ze specyfiki tego zatrudnienia”⁴. Arkadiusz Sobczyk argumentował z kolei, że wiele uprawnień ochronnych można wyinterpretować z Konstytucji i zastosować do wszystkich pracujących bez względu na formę pracy⁵. Równocześnie socjologia pracy i socjologia ekonomiczna rozwinęły szeroką dyskusję dotyczącą rozprzestrzenienia się niestandardowych form zatrudnienia oraz naruszeń prawa pracy. Nietypowy charakter i „głębokość” segmentacji rynku pracy, w tym naruszanie przepisów prawa pracy, są w niej wyjaśniane w rozmaity sposób, nie tylko z wykorzystaniem hipotez o słabości regulacyjnej (najczęściej używanych przez prawników) lub niedojrzałości rynku, ale także teorii zależności, umiejscowienia polskiego rynku pracy jako peryferii w globalnym systemie gospodarczym i trwałych cech polskiej gospodarki. Te perspektywy nie są z kolei uwzględniane przez naukę prawa, skoncentrowaną przede wszystkim na formalnym brzmieniu przepisów i rozwiązywaniu praktycznych problemów, które powstają w procesie wykładni i stosowania prawa.

W swojej książce łączę narzędzia nowego instytucjonalizmu z zakresu socjologii prawa i socjologii ekonomicznej oraz ustalenia doktryny prawa pracy, aby zastosować je do analizy przemian w regulacjach zatrudnienia, które miały miejsce po wybuchu ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego. Doprowadzi mnie to do jeszcze bardziej pesymistycznej wizji i pozwoli zaryzykować jeszcze czarniejsze tezy niż te wysuwane przez socjologów pracy oraz teoretyków prawa pracy. W moim przekonaniu niedoskonałości formalne i słabości związane z funkcjonowaniem regulacji zatrudnienia nie tylko mają charakter strukturalny, lecz wręcz warunkowały skuteczność prowadzonych w ostatniej dekadzie polityk publicznych. „Dryf” zatrudnienia standardowego oraz „konwersja” umów niestandardowych (zjawiska konceptualizowane przez socjologów pracy jako segmentacja rynku pracy, a przez teoretyków prawa pracy – jako rosnąca skala wykorzystania niestandardowych form zatrudnienia lub naruszeń prawa pracy) były w moim przekonaniu przynajmniej częściowo komplementarne z trwałymi elementami systemu instytucjonalnego Polski oraz prowadzonymi politykami publicznymi.

⁴ M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 34.

⁵ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, t. II: *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Tezy i plan książki

Celem książki jest pokazanie, że przemiany, którym podlegał polski rynek pracy w trakcie trwania kryzysu ekonomicznego, w dużej mierze pozostawały spójne, a wręcz warunkowały skuteczność części polityk publicznych oraz elementów systemu instytucjonalnego Polski. Polityki zaprojektowane przez rząd w celu przeciwdziałania skutkom kryzysu ekonomicznego odegrały znikomą rolę na rynku pracy. Rynek ten uległ jednak znaczącej destandaryzacji, przejawiającej się podkopaniem znaczenia standardowych umów o pracę (tj. umów o pracę na czas nieokreślony) w kształtowaniu stosunków między pracownikami a pracodawcami. Odkryło się to poprzez naruszenia przepisów prawa pracy i szerokie wykorzystywanie umów niestandardowych: terminowych i cywilnoprawnych, w tym zawieranych z agencjami pracy tymczasowej.

Centralne dla niniejszej książki będą pochodzące z nowego instytucjonalizmu pojęcia odnoszące się do zmiany instytucjonalnej: dryfu, rozumianego jako rosnące niedostosowanie i ignorowanie przez aktorów gospodarczych danych instytucji formalnych; oraz konwersji, rozumianej jako istotna zmiana sposobu oddziaływania danej instytucji, ale w obrębie ram formalnych. Do dryfu może dojść, kiedy dana instytucja wykazuje się dużą „wieloznacznością” funkcjonowania, co należy rozumieć jako nierozwiązywanie przez nią podstawowych problemów, brak niezbędnego normatywnego zaplecza lub zbyt słabe mechanizmy egzekwowania sankcji za naruszenie tej instytucji. W Polsce wszystkie te trzy elementy sprzyjały dryfowi. Zjawiska dryfowe były ściśle związane z „konwersyjnym” przekształcaniem znaczenia gospodarczego i społecznego umów terminowych o pracę oraz cywilnoprawnych. Niejasność reguł formalnych stojących za umowami terminowymi i cywilnoprawnymi pozwoliła na uczynienie z nich alternatywy wobec umów na czas nieokreślony. Na dynamikę zastępowania umów standardowych niestandardowymi w istotnym zakresie wpłynęły prowadzone polityki publiczne. Silny wzrost wynagrodzenia minimalnego prowadził do częstych zwolnień pracowników, co było łagodzone poprzez wykorzystywanie umów cywilnoprawnych, znajdujących się poza regulacjami dotyczącymi wynagrodzenia minimalnego. Wdrażany przez państwo paradygmat „taniego państwa” umożliwiony był w dużej mierze dzięki przyzwoleniu podmiotów publicznych na to, że ich podwykonawcy zatrudniali pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych lub naruszali prawa pracownicze. Dryf instytucji zatrudnienia standardowego oraz konwersja umów niestandardowych były przy tym także komplementarne wobec szerszych charakterystyk polskiego systemu instytucjonalnego oraz gospodarki, którą najlepiej byłoby określić jako „gospodarkę rynkową zależną”. Podstawową przewagą komparatywną Polski są niskie koszty pracy. Dryf wyrażający się naruszeniami przepisów prawa pracy

lub wykorzystywaniem umów niestandardowych (sprzecznie z normatywnymi założeniami) umożliwia strategie nakierowane na dalsze ich obniżanie. W tym sensie „dryfowe” przekształcenia, takie jak np. nadużywanie umów cywilnoprawnych, niepłacenie za nadgodziny, naruszanie przepisów dotyczących czasu pracy, były charakterystyczną dla Polski „innowacją”, nakierowaną właśnie na wyostanie przewagi komparatywnej niskich kosztów pracy. Dryf był również komplementarny wobec kultury organizacyjnej polskich przedsiębiorstw, pozwalając na reprodukcję kluczowej z punktu widzenia praktyk przedsiębiorców nieformalności.

Książka składa się z wprowadzenia, sześciu rozdziałów oraz zakończenia. W rozdziale pierwszym nakreślam jej teoretyczne ramy. Opisuję nowy instytucjonalizm jako podejście badawcze, zmianę instytucjonalną w perspektywie nowego instytucjonalizmu (w tym pojęcie komplementarności, polityczne uwarunkowania zmiany instytucjonalnej oraz wpływ kryzysu na możliwości reformowania instytucji), a także standardową umowę o pracę jako instytucję społeczną.

W rozdziale drugim charakteryzuję podejście teoretyczne różnorodności kapitalizmu i staram się je zaaplikować – po pewnych modyfikacjach – do polskiej gospodarki, która zostanie opisana jako „zależna gospodarka rynkowa”.

W rozdziale trzecim szkicuję wpływ kryzysu ekonomicznego na Polskę oraz podstawowe polityki nakierowane na przeciwdziałanie skutkom kryzysu w naszym kraju: działania na polu monetarno-fiskalnym, politykę oszczędności oraz zmiany w regulacjach zatrudnienia. Najistotniejszy z punktu widzenia książki będzie ostatni element. Wyróżnię intencjonalną politykę antykryzysową mającą na celu częściowe zliberalizowanie reguł, która zamknęła się w ramach ustawy antykryzysowej z 2009, reform z 2013 r. i zmian w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, a także nieintencjonalną politykę dryfu wobec regulacji zatrudnienia. Dryf w regulacjach zatrudnienia zostanie pokazany poprzez prezentację zmieniającego się sposobu wykorzystania umów terminowych oraz cywilnoprawnych form zatrudnienia, a także naruszeń prawa pracy. Wskażę, że dryf został uwarunkowany przez zjawisko, które nazwę „wieloznaczością funkcjonowania instytucji” zatrudnienia standardowego, czyli nierozwiązywanie przez nią podstawowych problemów koordynacyjnych, brak normatywnego zaplecza oraz brak odpowiednich mechanizmów egzekwowania sankcji za naruszanie prawa pracy. Opiszę również dryf w zbiorowych stosunkach pracy jako element kluczowy z punktu widzenia funkcjonowania regulacji zatrudnienia, a także polityczne uwarunkowania wybranej strategii częściowej liberalizacji i częściowego dryfu w regulacjach zatrudnienia. Te ostatnie będą dotyczyć zarówno kwestii relacji rządu oraz możliwości regulacyjnych do siły funkcjonujących na rynku pracy organizacji (tj. związków zawodowych i organizacji

pracodawców), ale również tworzenia się nowego paradygmatu w zarządzaniu politykami publicznymi, który będzie kładł nacisk na „suwerenne” podejmowanie decyzji przez rząd i odizolowanie się od bezpośredniego wpływu aktorów społecznych na proces tworzenia prawa. Pokażę to przy okazji rozważania, dlaczego w Polsce nie doszło do zawarcia paktu społecznego, choć wydawałoby się to dobre rozwiązanie z punktu widzenia dzielenia się przez rząd odpowiedzialnością za reformy przeprowadzane w trudnym politycznie i gospodarczo momencie.

W rozdziale czwartym podjęty został problem komplementarności przyjętych strategii wobec regulacji zatrudnienia z innymi elementami systemu instytucjonalnego. Po pierwsze pokażę, że dryf w regulacjach zatrudnienia odbywał się w ścisłej relacji z konwersją umów terminowych oraz cywilnoprawnych. Podmioty działające na rynku „uciekały” od zatrudnienia standardowego dzięki temu, że dokonano redefinicji i przekształcenia dotychczas istniejących konkurencyjnych instytucji – umów na czas określony, umów cywilnoprawnych i pracy tymczasowej – oraz wykorzystano je jako substytuty zatrudnienia standardowego. Konwersja jest możliwa dzięki wieloznaczności funkcjonowania reguł formalnych, która będzie kolejnym problemem rozważanym w rozdziale. Wykażę, że niejasność ta – na skutek ukształtowania regulacji umów na czas określony, umów cywilnoprawnych (w tym zawieranych z osobami samozatrudnionymi) oraz pracy tymczasowej – umożliwiła przekształcenie ich w zamienniki umów standardowych. Następnie wyjaśnię, w jaki sposób interakcja dryfu zatrudnienia standardowego oraz konwersji umów terminowych i cywilnoprawnych umożliwiła prowadzenie polityki „presji” na wynagrodzenie minimalne, realizację paradygmatu „taniego państwa”, a także pozostawała spójna z przewagą komparatywną niskich kosztów pracy oraz kulturą organizacyjną polskich przedsiębiorstw.

W piątym rozdziale dokonam ogólniejszych konceptualizacji. Po pierwsze, rozważony zostanie problem destandaryzacji polskiego rynku pracy jako specyficznej formy liberalizacji podjętej w gospodarce rynkowej typu zależnego. Odwołam się tutaj do stworzonego przez Kathleen Thelen pojęcia „trajektorii” liberalizacji⁶. Uważam, że trajektorię tę najlepiej widzieć jako zbliżoną do strategii politycznych przyjętych w koordynowanych gospodarkach rynkowych, przy czym znacznie większą rolę w Polsce odegrały zachowania naruszające prawo lub też sprzeczne z normatywnymi założeniami. Pozwoli to na uzupełnienie teorii różnorodności kapitalizmu w jej zakresie dotyczącym zależnych gospodarek rynkowych. Po drugie, pokryzysowy rozwój wydarzeń w Polsce stworzył

⁶ K. Thelen, *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

sytuację niezamierzonego dopasowania, tj. opisywane zdarzenia (interakcja dryfu zatrudnienia standardowego oraz konwersji umów terminowych i cywilnoprawnych) umożliwiły uzgodnienie sprzeczności między prowadzonymi politykami publicznymi i elementami systemu instytucjonalnego. Presja na wynagrodzenie minimalne zwiększała płace tych pracowników, na których kosztach pracy przewidywał oszczędności paradygmat taniego państwa. Zwiększanie wynagrodzenia minimalnego mogło również szkodzić przewadze komparatywnej niskich kosztów pracy. Ucieczka od kodeksowych form zatrudnienia na rzecz zatrudnienia niestandardowego pozwoliła jednak na uzgodnienie, a wręcz wzajemne zwiększanie skuteczności przez polityki publiczne. Przez „niezamierzony” charakter tego dopasowania znacznie obniżona jest możliwość wywierania wpływu przez rząd.

Zostanie to pokazane w rozdziale szóstym, gdzie przeanalizowane będą reformy podejmowane po 2014 r., po końcu kryzysu ekonomicznego. Postaram się wykazać, że zarówno działania rządu PO–PSL, jak i Zjednoczonej Prawicy były silnie zdeterminowane przez powstałe ograniczenia. Próby głębszych reform upadały, a rządy prowadziły politykę „normalizacji” zatrudnienia cywilnoprawnego, tj. wprowadzania regulacji zbliżających regulację umów niestandardowych do form pracowniczych. Pokaże to pewien strukturalny problem, który został stworzony przez wieloletnią akceptację dryfu w regulacjach zatrudnienia – trudności wyrwania się z logiki specyficznej ścieżki rozwojowej.

W książce przeważa tematyka działań i przemian zachodzących między przełomem 2008 i 2009 r. (początek oddziaływania kryzysu ekonomicznego na gospodarkę i polityki publiczne w Polsce) a przełomem 2013 i 2014 r. (na który datuję koniec kryzysu w Polsce). Książka wybiega jednak czasowo do wydarzeń zarówno wcześniejszych (pierwszego okresu rządów Prawa i Sprawiedliwości w latach 2005–2007), jak i późniejszych (końca rządów koalicji PO–PSL oraz drugiego okresu rządów Prawa i Sprawiedliwości). PiS w latach 2005–2007 realizował wiele polityk istotnych z punktu widzenia polityki regulacji zatrudnienia, które później były kontynuowane przez koalicję PO–PSL (w szczególności myślę o paradygmacie „taniego państwa”). Od roku 2014 rządy PO–PSL oraz Zjednoczonej Prawicy podejmowały z kolei względnie podobne działania w odniesieniu do regulacji zatrudnienia, których kształt był uwarunkowany przemianami z okresu oddziaływania kryzysu ekonomicznego na Polskę.

W książce wykorzystano wiele danych ogólnodostępnych, a także uzyskanych osobiście w drodze informacji publicznej. Pochodzą one m.in. z Banku Światowego, Eurostatu (w tym z *Labour Force Survey*), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Głównego Urzędu Statystycznego, Komisji Europejskiej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Narodowego Banku Polskiego,

OECD, Państwowej Inspekcji Pracy, Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Urzędu Zamówień Publicznych i CBOS. Książka odnosi się również do licznych dokumentów utworzonych przez rząd, ministerstwa i urzędy, partie polityczne, związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. Pełny spis z podziałem na kategorie znajduje się w bibliografii.

Podejście badawcze

Zastosowane w książce podejście badawcze, tj. nowy instytucjonalizm oraz ujęcie różnorodności kapitalizmu, zostało wybrane ze względu na wyróżniającą się możliwość przeprowadzenia wielopłaszczyznowej analizy uwzględniającej aspekty prawne, socjologiczne, ekonomiczne oraz polityczne. Socjologiczny nowy instytucjonalizm (neoinstytucjonalizm) w tym zakresie oferuje w moim przekonaniu najbardziej zaawansowane narzędzia oraz umożliwia łączenie tych perspektyw. Ujęcie pozwala na dostrzeżenie dynamik zmiany odnoszących się nie tylko do reguł formalnych, ale również do zjawisk związanych z przekształcaniem faktycznego funkcjonowania instytucji i produkowanych przez nie rezultatów. Instytucje opisywane są jako dynamiczne i poddawane ciągłym przekształceniom. Co szczególnie istotne, definicja instytucji stosowana w nowym instytucjonalizmie pozwala na połączenie perspektyw jednostkowych (mikro) z ogólnospołecznymi (makro). Umożliwi to nawiązanie do klasycznych zagadnień podnoszonych w polskiej socjologii prawa odnoszących się do problemu „destrukcji normatywności” na szczeblu indywidualnym oraz ich przełożenia na funkcjonowanie mechanizmów na poziomie ogólnospołecznym. Podejście nie ignoruje przy tym uwarunkowań paradygmatów politycznych, lecz równocześnie – nie wpada w determinizm i nie prowadzi do przecenienia roli politycznego planowania w historycznym rozwoju instytucji.

Zastosowanie ujęcia różnorodności kapitalizmu należy tu widzieć jako uzupełniające wobec nowego instytucjonalizmu. Dopełnia ono analizę o użyteczne koncepcje umożliwiające śledzenie komplementarności (synergicznego dopasowania) między poszczególnymi elementami systemu instytucjonalnego. W książce argumentuję, że defekty funkcjonowania instytucji formalnych w Polsce były ostatecznie komplementarne wobec prowadzonych po kryzysie polityk publicznych oraz poszczególnych elementów szerszego systemu instytucjonalnego Polski, który definiuję jako „zależna gospodarka rynkowa” lub „kapitalizm zależny”. Zastosowane ujęcie „zależnego kapitalizmu”, jak zostanie pokazane w rozdziale 2.3, jest jednak nieco inne niż w przypadku większości badaczy. Kładzie bowiem nacisk przede wszystkim na charakter konkurencji, powszechny w Polskiej gospodarce (oparty na niskich kosztach pracy), niekoniecznie „głęboko” wchodząc w zagadnienia międzynarodowej zależności gospodarczej Polski.

Podstawowe pojęcia odnoszące się do regulacji zatrudnienia

Przedmiotem analizy w książce będzie **polityka regulacji zatrudnienia**, przez co rozumiem bardziej precyzyjnie – polityki publiczne (czyli ciągi działań zmierzających do rozwiązania istotnych problemów publicznych) oraz inne zachowania podejmowane przez rządzących, mające wpływ na formę oraz sposób funkcjonowania instytucji, w obrębie których można kształtować zatrudnienie. Zastosowana przeze mnie definicja instytucji, która zostanie rozwinięta później, bierze pod uwagę trzy jej aspekty – formalne brzmienie (tj. kształt regulacji prawnych), sposób jej wykorzystania (tj. w jaki sposób aktorzy używają instytucji, w szczególności: czy nie naruszają lub nie obchodzą jej celów) oraz nastawienie aktorów wobec samej instytucji. W związku z tym analiza polityki regulacji zatrudnienia obejmuje zarówno zmiany legislacyjne, jak i działania faktyczne rządu, które będą wpływać na sposób funkcjonowania regulacji zatrudnienia. Do tych drugich należeć będą np.: nieadaptowanie instytucji w sytuacji, w której drastycznie rośnie skala ich nieprzestrzegania (strategia lub polityka dryfu); obcinanie lub niewydawanie środków na aktywne i pasywne polityki społeczne mające kluczowe znaczenie dla rynku pracy (polityka oszczędności); działania wpływające na koszty pracy i podatki (np. polityka „presji” na wynagrodzenie minimalne). Istotnym aspektem przy analizie tak rozumianej polityki regulacji będą również relacje między rządem a partnerami społecznymi kluczowymi z punktu widzenia funkcjonowania rynku pracy: związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Należy podkreślić, że interesują mnie nie tylko formalnie dokonywane zmiany legislacyjne, ale też decyzje i postawy rządzących mające wpływ na to, jak dana instytucja działa.

Zastosowane w książce pojęcie „polityki regulacji” ma charakter opisowy i historyczny, nie zaś normatywny czy postulatyczny. Odróżnia się więc od pojęcia „polityki prawa” stosowanego m.in. przez Leona Petrażyckiego⁷ czy Adama Podgóreckiego⁸. Książka ma na celu opisanie uwarunkowań (zarówno bieżących,

⁷ Dla Leona Petrażyckiego naukowa polityka prawa stanowiła dyscyplinę umożliwiającą gromadzenie wiedzy o tym, jak i dlaczego ludzie podejmują decyzje i działają, w celu stworzenia efektywnego narzędzia kontroli i sterowania procesami społecznymi, „udoskonalania psychiki ludzkiej” i tworzenia motywacji altruistycznej. Ostatecznym celem tak rozumianej polityki prawa miała być realizacja ideału miłości rozumianego jako zbudowanie altruistycznego, solidarnego społeczeństwa. Taka wizja polityki prawa wynika oczywiście z założenia Petrażyckiego, że zasadniczym substratem prawa są przeżycia psychiczne jednostek o charakterze imperatywno-atrybutywnym. Zob. L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*, PWN, Warszawa 1985, s. 153–166; ibidem, *Polityka prawa cywilnego i ekonomia polityczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 139 i n.).

⁸ A. Podgórecki opisywał politykę prawa jako „stosowaną” socjologię prawa skoncentrowaną wokół zagadnienia zbudowania racjonalnego sposobu tworzenia skutecznych regulacji prawnych. Zob. A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*,

jak i strukturalnych), przebiegu oraz skutków działań (doraźnych i bardziej dalekosiężnych) prowadzonych przez twórców polityk publicznych w odniesieniu do regulacji zatrudnienia w konkretnym momencie historycznym⁹. Nawiązuję jednak do klasyków polskiej socjologii prawa, podkreślając, że kluczowe z punktu widzenia polityki regulacji są działania twórców polityk publicznych mające wpływ na stosunek, jaki aktorzy mają do prawa. W szczególności – jak zostanie wykazane – twórcy polityk publicznych w Polsce zignorowali niski prestiż prawa pracy oraz niską „moralność podatkową”, które stanowiły istotne uwarunkowania dryfu zatrudnienia standardowego.

W zakresie pozostałej terminologii odnoszącej się do zatrudnienia w książce posługuję się przede wszystkim pojęciami zatrudnienia „standardowego” i „niestandardowego”, zatrudnienia „pracowniczego” i „niepracowniczego” oraz umów „terminowych” i „cywilnoprawnych”.

Poprzez **standardową umowę o pracę** lub **standardowe zatrudnienie** rozumiem „pracę zależną o stabilnym charakterze, objętą ochroną socjalną, zasadniczo pełnoetatową, której podstawowe warunki (czas pracy, płacy, transfery socjalne) są regulowane na poziomie minimalnym poprzez umowy zbiorowe lub prawo pracy i/ lub prawo ubezpieczeń społecznych”¹⁰. Pojęcia te są zaczerpnięte z międzynarodowej nauki prawa pracy (ang. *standard employment contract/standard employment relationship*) i rozumie się przez nie stosunki zatrudnienia lub umowy¹¹ wytworzone

Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957, s. 1–12. W zakresie rozumienia polityki prawa przez Petrażyckiego i Podgóreckiego zob. także: L. Petrażycki, *Polityka prawa cywilnego...*, op. cit., s. 165–168; A. Kojder, *Czynniki ograniczające skuteczność prawa i rekomendacje praktyczne*, „Problemy Prawa i Administracji” 2010, nr 1, s. 6–10; Z. Cywiński, *Socjologia i polityka prawa – zamiast przewodnika dydaktycznego*, „Prace Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji” 2011, nr 18, s. 188 i n.

⁹ Jak stwierdził L. Petrażycki: „Istota prawno-politycznych zagadnień sprowadza się do naukowo uzasadnionego wyjaśnienia tych następstw, jakich się spodziewać należy w razie wprowadzenia pewnych norm prawnych, i do wypracowania takich zasad, których wprowadzenie drogą ustawodawczą (lub inną, np. w dziedzinie międzynarodowej) do systemu obowiązującego prawa stałoby się przyczyną pożądanego efektu”. L. Petrażycki, *O ideale społecznym i odrodzeniu prawa naturalnego z dodatkiem o gospodarstwie i prawie i o istocie i przesłankach ekonomii politycznej*, Skł. Główny w Księgarni Leona Idzikowskiego, Warszawa 1925, s. 13. W pracy interesuje mnie ów pierwszy, deskryptywny element „naukowo uzasadnionego wyjaśniania” zjawisk.

¹⁰ G. Bosch, *Towards a new standard employment relationship in Western Europe*, „British Journal of Industrial Relations” 2004, nr 42(4), s. 617–636; E. Giermanowska, *Ryzyko elastyczności czy elastyczność ryzyka. Instytucjonalna analiza kontraktów zatrudnienia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 125.

¹¹ S. Deakin, F. Wilkinson, *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 1–35; S. Deakin, *The comparative evolution of the employment relationship*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2006, s. 88–108.

w czasach „fordowskiej” organizacji kapitalizmu¹². W Polsce kryteria takiego zatrudnienia realizują stosunki pracy wykonywane w ramach umów kodeksowych na czas nieokreślony. Zakładam równocześnie, że jeśli nie występują ku temu szczególne przesłanki, z punktu widzenia normatywnego zatrudnienie standardowe powinno być domyślnym sposobem regulowania stosunków między wykonującym pracę a pracodawcą. Zagadnienie to zostanie jeszcze rozwinięte¹³.

Niestandardowe umowy o pracę lub niestandardowe formy zatrudnienia są zróżnicowane i obejmują umowy na czas określony, w ramach agencji pracy tymczasowej, umowy cywilnoprawne, samozatrudnienie, zatrudnienie w szarej strefie itd. Niestandardowe formy zatrudnienia niekoniecznie są niekorzystne lub niepożądane przez pracowników. Równocześnie część niestandardowych form zatrudnienia może zapewniać zbliżony do umów standardowych poziom ochrony¹⁴. Popularność niestandardowych form zatrudnienia wiąże się z dezorganizacją fordowskiego modelu kapitalizmu oraz przekształceniami instytucji państwa opiekuńczego¹⁵.

Przez **zatrudnienie pracownicze** w tej książce należy rozumieć świadczenie pracy w ramach stosunku pracy w rozumieniu art. 22 § 1 kodeksu pracy, dokonywane na podstawie form prawnych przewidzianych przez kodeks pracy. Są to więc: **umowa na czas nieokreślony** oraz **umowy terminowe**. Umowy terminowe są umowami kodeksowymi, które są zawarte na z góry określony czas i mają zasadniczo krótsze okresy wypowiedzenia. Służą zwiększeniu elastyczności przedsiębiorstw w zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników i należą do nich: umowa na okres próbny, umowa na czas określony, a także (biorąc pod uwagę czasowe ramy pracy) – umowy na czas wykonania określonej pracy, zlikwidowane w nowelizacji z dnia 25 czerwca 2015 r.¹⁶

Zatrudnienie niepracownicze w ujęciu niniejszej książki oznacza świadczenie pracy w warunkach osobistości, ciągłości oraz podporządkowania ekonomicznego¹⁷

¹² B. Jessop, *Fordism and post-Fordism: A critical reformulation*, w: A.J. Scott, M.J. Storper (red.), *Pathways to Regionalism and Industrial Development*, Routledge, London 1992, s. 43–51; F. Tonkiss, *Contemporary Economic Sociology. Globalization, Work and Inequality*, Routledge, London–New York 2006, s. 87–97.

¹³ Rozdział 1.3.

¹⁴ Z. Adams, S. Deakin, *Institutional solutions to precariousness and inequality in labour markets*, „British Journal of Industrial Relations” 2014, nr 52(4), s. 779–809.

¹⁵ K.V.W. Stone, *The decline in the standard employment contract: Evidence from ten advanced industrial countries*, w: K.V.W. Stone, H. Arthurs (red.), *Rethinking Workplace Regulation: Beyond the Standard Contract of Employment*, Russell Sage Foundation Press, New York 2013, s. 366–404; G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, przeł. K.W. Frieske, Difin, Warszawa 2010, s. 242–289.

¹⁶ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1220. Ustawa weszła w życie 22 lutego 2016 r.

¹⁷ A. Musiała, *Zatrudnienie niepracownicze*, Difin, Warszawa 2011, s. 81 i n.

na podstawie innej niż kodeks pracy, tj. na podstawie umów prawa cywilnego i/lub samozatrudnienia¹⁸.

Zatrudnienie cywilnoprawne jest z kolei formą zatrudnienia osób na podstawie przepisów prawa cywilnego, najczęściej – na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło. Szczególną formą zatrudnienia cywilnoprawnego jest samozatrudnienie.

Mimo popularności terminu „umowy śmieciowe” w pracach socjologicznych¹⁹ oraz dyskursie publicznym²⁰ nie posługują się nim w książce. Szeroka dyskusja z wykorzystaniem tego pojęcia przyczyniła się do wzrostu zainteresowania opinii publicznej oraz rządzących problemami nadużywania niestandardowych form zatrudnienia oraz złych warunków pracy. „Umowy śmieciowe” stały się jednak słowem-wytrychem o bardzo rozmytym znaczeniu. Terminem tym określa się zwykle wszystkie umowy cywilnoprawne wykorzystywane do kształtowania zatrudnienia, lecz czasem występują rozumienia zawężające (umowy śmieciowe jako umowy cywilnoprawne przewidujące wynagrodzenie niższe niż minimalne w stosunku pracy²¹), rozszerzające (umowy śmieciowe jako wszystkie formy zatrudnienia elastyczniejsze niż umowy o pracę na czas nieokreślony, w tym umowy na czas określony²²) lub oparte na zupełnie innych kryteriach

¹⁸ K.W. Baran, *Pojęcie i systematyka zatrudnienia niepracowniczego*, w: K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. VII: *Zatrudnienie niepracownicze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 21. Wykorzystuję tu tzw. węższe ujęcie zatrudnienia niepracowniczego. W doktrynie prawa pracy za zatrudnienie niepracownicze uznaje się jeszcze stosunki zatrudnienia administracyjnoprawne, penalnoprprawne, handlowoprprawne (w ramach relacji organizacyjnych w organizacjach komercyjnych: np. członkowie kierowniczych organów spółek kapitałowych), społecznoprprawne (np. wolontariusze świadczący nieodpłatną pracę na rzecz organizacji pożytku publicznego), naukowoprprawne (praca badawczo-dydaktyczna w ramach administracyjnego podporządkowania), sportowoprprawne (aktywność zawodowa sportowców) oraz ustrojowoprprawne (posłowie i senatorowie). Ze względu na stosunkowo niewielką rolę gospodarczą tych form zatrudnienia nie będę jednak odnosić się do nich w pracy. Ibidem, s. 22–26.

¹⁹ Zob. np. T. Zbyrad, *Współczesne problemy ludzi pracy*, „Humanizacja Pracy” 2015, nr 1, s. 94; N.G. Pikula, *Bezrobocie przyczyną degradacji indywidualnej i społecznej*, w: J. Matejek, N.G. Pikula (red.), *Wybrane zagadnienia z pomocy i integracji społecznej*, Wydawnictwo Scriptum, Kraków 2014, s. 17; A. Mrozowicki, A. Krasowska, M. Karolak, *‘Stop the junk contracts!’ Young workers and trade union mobilisation against precarious employment in Poland*, w: A. Hodder, L. Kretsos (red.), *Young Workers and Trade Unions. A Global View*, Palgrave Macmillan, London 2015, s. 123–141.

²⁰ D. Tusk, *Wystąpienie na Konwencji Krajowej PO*, Chorzów, 23.11.2013, <https://www.youtube.com/watch?v=wNdaXtMN4Ps> (dostęp: 1.08.2019); P. Szumlewicz, *Śmieciowy rynek pracy*, „Bez Dogmatu” 2015, nr 103, www.lewica.pl/index.php?id=30624&tytul=Piotr-Szumlewicz-%A6mieciowy-rynek-pracy (dostęp: 1.08.2019).

²¹ Z. Kubot, *Kwalifikacje umów cywilnoprawnych, zwanych umowami śmieciowymi, jako umów pozornych*, w: Z. Kubot, S. Kowalski (red.), *Współczesne problemy zatrudnienia. Wykorzystanie umów śmieciowych dla „ukrycia” stosunku pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 2.

²² K. Cymbranowicz, *Prekariat – nowe zjawisko na rynku pracy w Polsce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2015, t. 19, nr 2, s. 17–30; B. Marczuk, *Mit umów śmieciowych*, „Rzeczpospolita”,

(umowy śmieciowe jako wszystkie umowy krótkoterminowe²³). Nacechowanie emocjonalne oraz chaos definicyjny powodują, że w moim przekonaniu pojęcie jest nieoperatywne z punktu widzenia książki, która ma ambicje włączenia się w dyskurs w obrębie nauk prawnych²⁴. Zdzisław Kubot zwrócił uwagę na to, że dyskusja wokół „umów śmieciowych” jest zwykle formułowana bez odniesień do problemów nauk prawnych²⁵.

3.04.2013; M. Pielach, *Niskie płace, ale bez recesji i bezrobocia*. Wywiad z Joanną Tyrowicz, „Obserwator Finansowy”, 13.11.2014, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/niskie-place-ale-bez-recesji-i-bezrobocia/> (dostęp: 1.08.2019).

²³ B. Gajdzik, *Poziom zaangażowania pracowniczego w przedsiębiorstwach w Polsce i za granicą*, „Zarządzanie Przedsiębiorstwem” 2012, nr 3, s. 13.

²⁴ Choć może być użyteczne z punktu widzenia politycznych postulatów. Zob. A. Mrozowski, A. Krasowska, M. Karolak, *‘Stop the Junk Contracts!’...*, op. cit.

²⁵ Z. Kubot, *Kwalifikacje umów cywilnoprawnych...*, op. cit., s. 4.

Podziękowania

Powstanie tej książki nie byłoby możliwe bez wielu osób, którym chciałbym w tym miejscu podziękować.

Największe wyrazy wdzięczności składam promotorowi pracy doktorskiej, na podstawie której powstała ta książka – Profesorowi Andrzejowi Kojderowi – za opiekę i wsparcie merytoryczne. Szczególnie chciałbym podziękować również recenzentom tej pracy – Profesorom Adamowi Czarnocie i Adamowi Mrozowickiemu – którzy wywarli olbrzymi wpływ na ostateczny kształt książki, a także Profesorowi Juliuszowi Gardawskiemu – recenzentowi dopracowanej, złożonej w wydawnictwie wersji publikacji.

Merytoryczne podziękowania kieruję do osób, które mniej lub bardziej świadomie wpłynęły na kierunek, w jakim poszła moja praca (w kolejności alfabetycznej): Profesorom Michele Faioli, Alberto Febbrajo, Ludwikowi Florkowi, Jerzemu Kwaśniewskiemu oraz Witoldowi Morawskiemu. Oczywiście za wszelkie błędy i niedociągnięcia w tekście odpowiedzialność mogę ponosić tylko ja.

Jako, że nasze rozumowanie jest w pewnym stopniu wynikiem splotów okoliczności oraz odbiciem poglądów ludzi, z którymi spędzamy czas i rozmawiamy, chciałbym tu wspomnieć te osoby. W szczególności myślę o Pawle Skuczyńskim i Janie Winczorku, moich przyjaciółach z Centrum Edukacji Prawniczej i Teorii Społecznej Uniwersytetu Wrocławskiego – przede wszystkim Karolinie Kocembie, Michale Stambulskim, Michale Paździorze, oraz o przyjaciółach z Fundacji Kaleckiego – Annie Gromadzie, Tomaszu Janyście, Filipie Konopczyńskim, Macieju Sobocińskim, Paulinie Skorupie i Dariuszu Standerskim. Chciałbym w tym miejscu wyrazić także wdzięczność Tomaszowi Królasikowi, Alicji Bielak i Piotrowi Sadzikowi, z którymi spędziłem długie godziny na fizycznej pracy w bibliotekach.

Wreszcie, w sposób szczególny chciałbym podziękować moim Rodzicom, mojemu bratu Tomaszowi i Monice Gebel, którzy byli dla mnie oparciem w trudnych dla mnie ostatnich miesiącach pracy nad doktoratem.

Rozdział 1

Nowy instytucjonalizm a regulacje zatrudnienia

1.1. Nowy instytucjonalizm jako podejście badawcze

1.1.1. Nowy i stary instytucjonalizm

„Instytucja” to centralne pojęcie nauk społecznych¹. Instytucje najogólniej można zdefiniować jako relatywnie trwałe, zakorzenione społecznie zestawy zasad i praktyk, względnie niezależne od czynników ściśle indywidualnych, które pełnią funkcje normatywne poprzez wskazywanie aktorom możliwych sposobów działania oraz poznawcze poprzez wyjaśnianie im ich położenia².

W książce wykorzystam instrumentarium pojęciowe pochodzące z tzw. nowego instytucjonalizmu³. Zdaniem jego przedstawicieli „stary” instytucjonalizm opierał się na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze, instytucje analizowane były w perspektywie relacji organizacji z jej środowiskiem lokalnym, potraktowanym jako odrębne i zewnętrzne wobec tej organizacji. Nowy instytucjonalizm zainteresowany jest różnymi poziomami analizy, w szczególności zaś interakcjami między poziomem mikro- i makrospołecznym, tj. tym, w jaki sposób działania aktorów wpływają na struktury ponadindywidualne – i na odwrót⁴. Po drugie, stary instytucjonalizm traktował instytucje jako efekty działania zasadniczo racjonalnych jednostek, które rozwiązywały swoje problemy (koordynacyjne, ekonomiczne, społeczne) poprzez budowanie konkretnych instytucji⁵,

¹ Występuje już u takich klasyków jak np. Émile Durkheim (*Zasady metody socjologicznej*, przeł. J. Szacki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 21–23) czy Max Weber (jako niem. *Anstalt*, zob. np. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. i wstęp D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 39, 521).

² J.G. March, J.P. Olsen, *Elaborating the “new institutionalism”*, w: R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 3.

³ Dokładny opis tego obszaru badawczego przekracza oczywiście granice niniejszej pracy.

⁴ E. Giermanowska, *Ryzyko elastyczności czy elastyczność ryzyka. Instytucjonalna analiza kontraktów zatrudnienia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 24.

⁵ Niektórzy badacze zauważają, że osobom umieszczanym w tradycji „starego instytucjonalizmu” w gruncie rzeczy te poglądy się imputuje, natomiast „starzy instytucjonałści” są w gruncie

w szczególności zaś – instytucji formalnych⁶. Nowy instytucjonalizm natomiast „zakłada [...] zwrot w stronę kognitywnych i kulturalistycznych wyjaśnień oraz zainteresowania właściwościami ponadindywidualnych jednostek analizy, które nie mogą zostać zredukowane do bezpośrednich konsekwencji cech albo motywacji jednostek”⁷. Mówiąc inaczej: nowy instytucjonalizm odchodzi zarówno od determinizmu, jak i intencjonalizmu przy interpretowaniu powstawania i funkcjonowania instytucji.

W nowym instytucjonalizmie wyróżnia się dwa główne podejścia do instytucji – można potraktować je jako zasady lub jako formy równowagi⁸. W książce wykorzystywane będzie ujęcie instytucji jako form równowagi. Umożliwi to pokazanie, że zachowania sprzeczne z prawem lub normatywnymi założeniami mogą również zostać poddane procesom instytucjonalizacji, a także pozwoli na swobodne stosowanie teorii stopniowych zmian instytucjonalnych. Aby zrozumieć implikacje i założenia teoretyczne tego ujęcia, trzeba pokazać, na czym polega ujęcie instytucji jako zasad.

1.1.2. Instytucje jako zasady i punkty równowagi

Podstawowa definicja instytucji zaproponowana przez Douglasa Northa opisuje je jako „zasady gry w społeczeństwie” (ang. *rules of the game in a society*⁹), „stworzone przez ludzi ograniczenia, które kształtują interakcję między ludźmi”¹⁰. North oddzielił formalne instytucje (konstytucje, ustawy), egzekwowane przez państwo, od nieformalnych (kodeksów zachowań, norm zachowań, konwencji zwyczajowych), pilnowanych przez członków poszczególnych grup¹¹. Egzekwowanie zasad, tj. narzucanie zachowań zgodnych z ich treścią, ujmowane jest jako proces wymagający poniesienia określonych kosztów i wysiłku organizacyjnego, niezależny jednak od tworzenia zasad i niewpływający na ich treść. W tym ujęciu formowanie instytucji dokonuje się w wyniku dynamicznych procesów

rzeczy dużo bardziej zróżnicowani i subtelni. Zob. np.: P. Selznick, *Institutionalism 'old' and 'new'*, „Administrative Science Quarterly” 1996, t. 41, nr 2, s. 270–277; R.A.W. Rhodes, *Old institutionalisms: an overview*, w: R.A.W. Rhodes, S. Binder, B. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press 2006, s. 90–108.

⁶ P. DiMaggio, W.W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago 1991, s. 1–15.

⁷ Ibidem, s. 8 (tłum. własne).

⁸ A. Greif, C. Kingston, *Institutions: Rules or equilibria?*, w: N. Schofield, G. Caballero (red.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, Springer, Berlin–Heidelberg 2011, s. 13–43.

⁹ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 3 (tłum. własne).

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem, s. 36.

zachodzących zgodnie z logiką racjonalnego wyboru, z aktorami wpływającymi na treść reguł formalnych tak, aby dzięki nim jak najskuteczniej osiągać zakładane cele. Po tym, jak dana instytucja powstanie, reguły są przestrzegane ze względu na egzekwowane sankcje. W rezultacie „podejście traktujące instytucje jako reguły gry wykorzystuje ujęcie racjonalnego wyboru do formowania instytucji, ale teoria motywacji – wyjaśnienie, dlaczego ludzie przestrzegają poszczególnych zasad – nie jest zintegrowana z tą analizą [formowania instytucji – przyp. KM]”¹². Mówiąc inaczej – ujęcie instytucji jako reguł gry traktuje instytucje jako endogeniczne w momencie ich powstawania, ale egzogeniczne podczas ich dalszego funkcjonowania¹³.

Zasadnicza słabość tego podejścia związana jest z niemożliwością ujęcia zarówno zachowań próbujących przekształcić sposób funkcjonowania lub rozumienia instytucji (bez formalnej zmiany reguł, które za nią stoją), jak i sytuacji, w której aktorzy z jakichś powodów nie angażują się w zmianę suboptymalnych reguł.

Ujęcie instytucji jako punktów równowagi (ang. *rules as equilibria*) uznaje, że instytucje należy rozumieć jako narzędzia koordynacji przekonań co do właściwych sposobów zachowań spośród różnych ich możliwości¹⁴. Ludzie zachowują się w dany sposób, ponieważ w konkretnych sytuacjach oczekują określonego rodzaju zachowania od innych¹⁵. Instytucje tworzą normatywne (a nie kognitywne) oczekiwania, tj. takie, które nie ulegają zmianie, jeżeli nie dojdzie do ich faktycznej realizacji. Do instytucjonalizacji danego zachowania dochodzi, jeżeli struktura (społeczna) tworzy taki układ, w którym aktorzy są skłaniani do zachowywania się w pewien ustrukturyzowany sposób przyczyniający się do reprodukcji danego typu zachowania¹⁶. Oczywiście podstawowym mechanizmem zapewniania skuteczności instytucji są sankcje – zachowujemy się w określony sposób, ponieważ wiemy, że jeśli się w taki sposób nie zachowamy, może spotkać nas sankcja.

¹² A. Greif, C. Kingston, *Institutions: Rules or...*, op. cit., s. 14 (tłum. własne).

¹³ D.C. North, *Institutions, Institutional Change...*, op. cit., s. 4–5: stwierdza, że „w sensie konceptualnym należy jasno odróżnić zasady od graczy. Celem zasad jest zdefiniowanie sposobu, w jaki rozgrywana jest gra. Natomiast celem drużyny wewnątrz danego zestawu zasad jest wygranie gry – poprzez kombinację umiejętności, strategii i koordynacji; poprzez uczciwe i czasem nieuczciwe środki” (tłum. własne).

¹⁴ M. Aoki, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge–London 2001, s. 13.

¹⁵ W tej perspektywie instytucje są bliskie funkcjonalistycznemu rozumieniu prawa jako systemu porządkującego i zapewniającego skuteczność „zgeneralizowanych oczekiwań” (N. Luhmann, *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, przeł. M. Kaczmarczyk, Nomos, Kraków 2012, s. 349–351) lub układu też intersubiektywnych, wielostronnych motywacji – w tym sensie, że oczekując określonej reakcji, jesteśmy motywowani do działania w dany sposób (L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*, PWN, Warszawa 1985, s. 253 i n.).

¹⁶ A. Greif, C. Kingston, *Institutions: Rules or...*, op. cit., s. 25.

W tym ujęciu formalne reguły gry stanowią element istnienia instytucji. Instytucja rozumiana jako równowaga może jednak znacząco odbiegać od instytucji rozumianej w ścisłe formalnym sensie, w tym znaczeniu, że aktorzy mogą w sposób systematyczny i uporządkowany zachowywać się odmiennie lub wręcz sprzecznie z brzmieniem formalnym instytucji i nie będzie to szkodzić jej „zinstytucjonalizowanemu” charakterowi. Przy ograniczeniu prędkości w terenie zabudowanym do 50 km/h drogówka prawdopodobnie zatrzyma wszystkich kierowców jadących 80 km/h, natomiast zignoruje tych, którzy jadą 52 km/h (przynajmniej w Polsce). Oczywiście możemy sobie wyobrazić jednak sytuację, w której policja zatrzymywałaby również tych jadących 48 km/h, aby zwrócić im uwagę, że niebezpiecznie zbliżają się do narzuconego prawnie ograniczenia. Formalna obudowa instytucji istotnie wpływa na aktorów, ale tworzone oczekiwania i podejmowane na ich podstawie zachowania mogą być bardzo zróżnicowane i zależeć od wielu czynników, które nie wynikają bezpośrednio z treści prawa.

Instytucje formalne różnią się również od instytucji nieformalnych tym, że mają wyeksplikowane cele. W związku z tym można również oceniać ich efektywność, tj. oceniać skuteczność, w jaki realizują zakładane cele.

1.1.3. Instytucje i ich funkcje „ekonomiczne” i „społeczne”

Instytucje porządkują działania aktorów, rozpowszechniając oczekiwania, że zachowując się w dany sposób, osiągniemy konkretny rezultat, co tworzy możliwości, nawyki i preferencje¹⁷. Reguły, poza ograniczaniem ludzkiego zachowania, mogą równocześnie tworzyć nowe, dotychczas nieistniejące możliwości: najprostszym przykładem może być język – istnienie reguł języka porządkujących wydawane przez nas dźwięki i znaczenia umożliwia komunikację.

Ponieważ głównym przedmiotem niniejszej książki są zagadnienia gospodarcze, warto w szczególności spojrzeć na dwa niekonkurencyjne, wręcz uzupełniające się ujęcia funkcji instytucji – od strony „ekonomicznej” („Williamsonowskie” ujęcie¹⁸) oraz od strony „społecznej” („Durkheimowskie” ujęcie¹⁹). Instytucje oferują określone możliwości, ponieważ splatają poziom oczekiwań indywidualnych oraz społecznych²⁰, co daje określone możliwości. W ujęciu

¹⁷ G.M. Hodgson, *What Are Institutions?*, „Journal of Economic Issues” 2006, t. XL, nr 1, s. 7, 8.

¹⁸ Od Olivera Williamsona, twórcy rozwiniętej teorii kosztów transakcyjnych.

¹⁹ Pojęcie to zaczerpnąłem od Wolfganga Streecka. W. Streeck, *Beneficial constraints: On the economic limits of rational voluntarism*, w: J. Rogers Hollingsworth, R. Boyer (red.), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 199. Zob. także: K.A. Thelen, *Varieties of capitalism: Trajectories of liberalization and the new politics of social solidarity*, „Annual Review of Political Science” 2012, nr 15(1), s. 142.

²⁰ M. Federowicz, *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 120, 121.

„ekonomicznym” czy „Williamsonowskim” nacisk położony jest na to, że instytucje mogą obniżać koszty koordynacji między aktorami. Instytucje są widziane jako mechanizmy dostarczające informacji co do standardowych działań innych aktorów, zmniejszające uciążliwości związane z organizacją współpracy (koszty transakcyjne) oraz dostarczające motywacji²¹. Ujęcie „społeczne” czy „Durkheimowskie” podkreśla, że instytucje mogą z kolei organizować oraz scalać życie zbiorowe poprzez zapewnianie mechanizmów rozwiązywania konfliktów odwołujących się do zbiorowo uznanej warstwy normatywnej. W tym ujęciu instytucje „reprezentują kompromis będący efektem społecznego konfliktu, którego źródłem była heterogeniczność interesów pośród aktorów”²².

1.1.4. Instytucje nieformalne

Przyjrzenie się instytucjom nieformalnym jest kluczowe w mojej książce ze względu na to, że będę stał na stanowisku, iż wiele zjawisk destandardyzujących polski rynek pracy *de facto* przyjęło formę nieformalnych instytucji. Rozważania te są również istotne z punktu widzenia opisu polskiego kapitalizmu, w którym – jak argumentuję w kolejnym rozdziale – sprzeczna z prawem nieformalność odgrywa wyjątkową rolę.

Zgodnie z najbardziej znaną definicją Gretschen Helmke i Stevena Levitsky’ego instytucje nieformalne to „społecznie podzielane zasady, zwykle niepisane, które są tworzone, komunikowane i egzekwowane poza oficjalnie sankcjonowanymi kanałami”²³. Rozróżnienie między instytucjami formalnymi a nieformalnymi jest zbliżone do rozróżnienia między prawem oficjalnym a nieoficjalnym²⁴. Formalne instytucje są skodyfikowane w pisemnych dokumentach (konstytucji, ustawach, rozporządzeniach itd.) wydawanych przez uprawnione do tego ciała (parlament, rząd, prezydenta, samorządy z delegacji ustawowej). Nieformalne instytucje to nieposiadające publicznej sankcji zwyczaje, praktyki, konwencje, które mogą jednak czasem zostać sformułowane pisemnie (np. kodeksy dobrych praktyk, etykiety itd.). Aby uznać, że dane ustrukturyzowane,

²¹ Np. A. Vatn, *Institutions, rationality and social costs*, w: P. Ramazzotti, P. Frigato, W. Elsner (red.), *Social Costs Today. Institutional Analyses of the Present Crises*, Routledge, London–New York 2012, s. 35–56.

²² B. Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 10–13 (tłum. własne).

²³ G. Helmke, S. Levitsky, *Informal institutions and comparative politics: A research agenda*, „Perspectives on Politics” 2004, t. 2, nr 4, s. 727.

²⁴ H.J. Lauth, *Rule of law and informal institutions*, w: A. Mica, J. Winczorek, R. Wiśniewski (red.), *Sociologies of Formality and Informality*, Peter Lang, Frankfurt 2015, s. 156; K.S. Tsai, *Adaptive informal institutions*, w: O. Fioretos, T.G. Falleti, A. Sheingate (red.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, Oxford 2016, s. 280.

Tabela 1. Typologia instytucji nieformalnych

Cele	Instytucje formalne	
	Efektywne	Nieefektywne
Zgodne	Komplementarna instytucja nieformalna	Substytucyjna instytucja nieformalna
Niezgodne	Przystosowawcza instytucja nieformalna	Konkurencyjna instytucja nieformalna

Źródło: G. Helmke, S. Levitsky, *Informal Institutions...*, op. cit., s. 728²⁵.

masowe zachowanie nieformalne jest instytucją, musi być ono w jakimś zakresie akceptowane. Instytucje nieformalne istnieją, ponieważ ułatwiają interakcję między jednostkami i/lub charakteryzują się pewnym poziomem akceptacji społecznej. Cechą odróżniającą nieformalne instytucje od „zwykłych” zwyczajów jest istnienie sankcji. W wypadku formalnych instytucji sankcje są *explicite* wyrażone w treści normy, natomiast w przypadku instytucji nieformalnych związane są one z „mechanizmami społecznego wykluczenia, albo [mechanizmami] ograniczającymi dostęp do potrzebnych dóbr czy usług”²⁶.

Helmke i Levitsky, analizując zgodność celów instytucji nieformalnych z celami instytucji formalnych oraz efektywność samych instytucji formalnych, dokonali podziału instytucji nieformalnych na cztery rodzaje – „komplementarne”, „przystosowawcze”, „substytucyjne” i „konkurencyjne”²⁷.

Komplementarne instytucje nieformalne uzupełniają instytucje formalne poprzez dookreślanie sposobu korzystania z efektywnych reguł formalnych. Przykładem mogą być rutyny czy zwyczaje biurokratyczne, ułatwiające podejmowanie decyzji.

Przystosowawcze instytucje nieformalne pozwalają natomiast aktorom na wykorzystywanie oficjalnych reguł w celach, które zasadniczo odbiegają od formalnie wyeksplikowanych, ale bez naruszenia reguł formalnych. Przykładem jest *blat*, czyli sieć osobistych zależności umożliwiających zasadniczo zgodne z prawem, ale niezgodne z celami instytucji formalnych zdobywanie dóbr w sowieckiej Rosji²⁸.

Substytucyjne instytucje nieformalne wypełniają braki nieefektywnych instytucji formalnych. Np. w okresie bezpośrednio po transformacji w części

²⁵ Tłumaczenie tabeli zaczerpnąłem z artykułu: A. Szulc, *Instytucje formalne i nieformalne na rynku pracy w Polsce*, „Research Papers of the Wrocław University of Economics” 2016, nr 449, s. 587.

²⁶ H.J. Lauth, *Rule of law...*, op. cit., s. 156.

²⁷ G. Helmke, S. Levitsky, *Informal institutions...*, op. cit., s. 728–730.

²⁸ A.V. Ledeneva, *Russia's economy of favors: Blat, networking and informal exchange*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.

państw postkomunistycznych w obliczu słabości wymiaru sprawiedliwości prywatne śledztwa przeprowadzane przez prasę przejmowały funkcję pełnioną przez organy ścigania i sądy²⁹.

Konkurencyjne instytucje nieformalne dotyczą natomiast sytuacji, w której reguły nieformalne mają cele sprzeczne z nieefektywnymi instytucjami formalnymi. Przykładem mogą być masowe zjawiska korupcyjne³⁰.

1.1.5. Możliwość instytucjonalizacji zachowań sprzecznych z prawem i ich stabilność

Wielu badaczy przyznaje prymat regułom formalnym nad nieformalnymi³¹. Według Douglasa Northa nieformalne reguły stanowiły: „1) rozciągnięcia, elaboryacje i modyfikacje reguł formalnych; 2) społecznie usankcjonowane normy zachowań; 3) wewnątrznie narzucane standardy postępowania”³². North uznawał, że nieformalne reguły co do zasady pozostają w minimalnym zakresie zgodne z prawem: uzupełniają reguły formalne albo regulują zupełnie inne zagadnienia. Tego typu podejście prowadzi do wniosku, że zachowania niezgodne z prawem mogą zostać zinstytucjonalizowane wyłącznie poprzez „formalną” zmianę prawa, która je legalizuje. Zachowania sprzeczne z prawem albo są eliminowane przez sankcje (tj. zachowania zostają dostosowane do reguł formalnych), albo powodują taką niestabilność systemu instytucjonalnego, że dochodzi do zmiany reguł formalnych (tj. reguły formalne zostają dostosowane do zachowań)³³. Nieśie to za sobą określone polityczne i społeczne implikacje. Jeżeli istniejące instytucje są nieefektywne lub niewygodne dla aktorów, zakłada się, że aktorzy będą angażować się w zmianę reguł formalnych³⁴.

Sytuacja wygląda inaczej, jeżeli przyjmiemy jednak perspektywę instytucji-stanów równowagi oraz propozycje teoretyczne Helmke i Levitsky’ego. Istnienie instytucji jest zależne od oczekiwań wyrażanych przez innych aktorów, zabezpieczonych sankcjami. Oczekiwaniemi są uwzorowane wyobrażenia co do właściwego zachowania, a sankcjami reakcje na niezgodne z oczekiwaniami zachowania: prawne (kary finansowe, więzienie itd.), społeczne (ostracyzm) lub ekonomiczne (straty finansowe)³⁵.

²⁹ A. Grzymala-Busse, *The best-laid plans: The impact of informal rules on formal institutions in transitional regimes*, „Studies in Comparative International Development” 2010, nr 45, s. 319–330.

³⁰ A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria prawa*, Interart, Warszawa 1998, s. 90–93.

³¹ A. Greif, C. Kingston, *Institutions: Rules or...*, op. cit., s. 15.

³² D.C. North, *Institutions, Institutional Change...*, op. cit., s. 40 (tłum. własne).

³³ Ibidem, s. 87, 88.

³⁴ A. Greif, C. Kingston, *Institutions: Rules or...*, op. cit., s. 16.

³⁵ Ibidem, s. 27.

Ze względu na pluralistyczny charakter społeczeństwa aktorzy mogą być poddawani różnorodnym oczekiwaniom i rozmaitym sankcjom. Oczekiwania te mogą pozostawać w sprzeczności: zachowania zgodne z pewnymi oczekiwaniami mogą być niezgodne z innymi, powodując występowanie sankcji. Istnienie tego typu konfliktowej sytuacji, jeżeli jest rozwiązywana przez aktorów w określony, ustrukturyzowany i możliwy do zaobserwowania sposób, nie musi być sprzeczne z istnieniem instytucji.

Przyjrzyjmy się następującemu przykładowi. Mimo że picie alkoholu przez osoby poniżej 18. roku życia wiąże się z możliwością sankcji wychowawczych (również formalnych³⁶), suto zakrapiane imprezy są powszechne wśród młodzieży (są „konkurencyjnymi” instytucjami nieformalnymi). Pomijając ewentualną przyjemność, jaką czerpie się z używek, z pewnością część młodych ludzi sięga po alkohol lub papierosy, aby zrealizować funkcjonujący w ich grupie rówieśniczej standard i uniknąć ostracyzmu. Wykazuje się tym samym konformizmem wobec rówieśników (unika szyderstw ze strony kolegów i koleżanek) i nonkonformizmem wobec oczekiwań opiekunów (naraża się na mniej lub bardziej dotkliwe sankcje z ich strony) oraz reguł formalnych (naraża się na ryzyko sankcji). Występuje tu konflikt między porządkiem prawnym i oczekiwaniami rodziców oraz wymogiem przestrzegania reguł rówieśniczych, z których, jak się wydaje, zwycięsko wychodzi konformizm względem grupy rówieśniczej³⁷. Konfliktowa struktura: „nagroda” na jednej płaszczyźnie oczekiwań i możliwość „kary” na drugiej nie uniemożliwia instytucjonalizacji „konkurencyjnych” zachowań nieformalnych. Mówiąc inaczej: młodzież „pije i pali” na imprezach mimo istnienia tego konfliktu.

Instytucjonalizacja zachowania sprzecznego z prawem może wystąpić w dwóch formach. Po pierwsze, zachowanie sprzeczne z prawem może być „po prostu” opłacalne, ponieważ sankcja i zysk za naruszenie dotyczą tych samych logik społecznych, natomiast „zysk” jest większy niż sankcja. Możliwość wystąpienia prawnej sankcji związanej ze złamaniem reguł formalnych zawsze tworzy pewnego rodzaju koszt³⁸. Jeżeli sankcja dotyczy tego samego dobra, którego dotyczą oszczędności związane z jej naruszeniem, to aktorzy mogą racjonalnie skalkulować, że opłaca im się naruszenie danej instytucji formalnej w sposób zorganizowany. Załóżmy na przykład, że dana osoba korzysta z parkingu w konkretnym miejscu 20 razy miesięcznie. Opłata za parkowanie wynosi 30 zł. Miesięczne koszty parkowania wynoszą więc 600 zł (20 x 30 zł). Kontrola ma miejsce

³⁶ Zob. ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U. z 1982 r. Nr 35, poz. 228.

³⁷ A. Malczewski, *Młodzież a substancje psychoaktywne*, w: CBOS, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, *Młodzież 2013*, Warszawa 2014, s. 154–173.

³⁸ Wyjątkiem mogą być przypadki załamania się porządku prawnego jakiegoś państwa, kiedy mechanizmy egzekwowania sankcji za naruszenie norm całkowicie przestają funkcjonować.

przeciętnie dwukrotnie w miesiącu, natomiast mandat za parkowanie bez opłaty wynosi 50 zł. Koszt zapewniający dostęp do tego samego dobra (jakim jest możliwość pozostawienia samochodu w jakimś miejscu) poprzez nielegalne parkowanie oraz otrzymywanie mandatów jest więc drastycznie niższy niż opłaty za parkometry (100 zł < 600 zł). W tym ujęciu sankcja jest tak niska, że aktorom opłaca się naruszać prawo³⁹. Tego typu ujęcie reprezentuje „Williamsonowskie” spojrzenie na instytucje jako rozwiązujące problemy dotyczące kosztów transakcyjnych. Niemniej jednak w związku z tym, że sankcja zawsze generuje koszty, aktorzy powinni angażować się w zmianę suboptymalnych warunków (tj. zmierzać do tego, aby opłaty za parkowanie były jak najniższe).

Po drugie, zachowania sprzeczne z prawem mogą rozwiązywać jakieś inne problemy lub też rozwiązywać problem dostępu do dóbr normalnie niedostępnych. Wróćmy do przykładu młodzieży pijącej alkohol i palącej papierosy. Jednym z podstawowych motywów dorastania jest angażowanie się w czynności zastrzeżone dla dorosłych. Młodzież demonstruje w ten sposób sobie i innym, że nie przynależy już do świata dzieci. Odbywa się to poprzez łamanie nakładanych ograniczeń, które równocześnie są przynależne do świata dorosłych. Palenie papierosów i picie alkoholu nie mogłyby pełnić swojej funkcji, gdyby były dostępne dla nieletnich, ponieważ wtedy nie byłyby mechanizmem dystynktywnym między światem niedorosłych i dorosłych. Drugi przykład – wróćmy do problemu parkowania. Załóżmy, że liczba osób korzystających z samochodów i wysokość opłat parkingowych układa się zgodnie z najbardziej typową krzywą popytu i podaży, tzn. jest odwrotnie proporcjonalna: im wyższe opłaty za parkowanie, tym mniej osób korzysta z samochodów i wybiera inny środek transportu, np. komunikację publiczną. Zniesienie opłat parkingowych i sankcji za nielegalne parkowanie zmniejszyłoby koszty legalnego parkowania i zwiększyło liczbę samochodów, tym samym zmniejszając dostępność miejsc parkingowych. Załóżmy dalej, że liczba osób parkujących w danym miejscu jest większa niż liczba miejsc parkingowych i przykładowy „nielegalnie” parkujący nie zawsze jest w stanie znaleźć miejsce do parkowania. W takiej sytuacji może on postulować nawet wyższe opłaty za legalne parkowanie po to, aby odstraszyć „legalistów”, rezygnujących z parkowania z powodu wyższych cen i obawiających się sankcji. Równocześnie „nielegalnie” parkujący może cały czas parkować nielegalnie, ponieważ wysokość sankcji – mandatu za parkowanie bez opłaty – nie wzrosła. Mówiąc inaczej: łamanie prawa może potencjalnie dać przewagę nad pozostałymi,

³⁹ Według anegdotycznych doniesień tego typu sytuacja od lat ma miejsce w Warszawie, gdzie w wielu miejscach bardziej opłaca się płacić niskie mandaty niż ponosić relatywnie wysokie opłaty za parkometry. J. Osowski, *Parkowanie w Warszawie. Po zmianach przepisów będzie się opłacało zapłacić karę*, „Gazeta Wyborcza”, 20.03.2017, warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,21520419,parkowanie-w-warszawie-po-zmianach-przepisow-bedzie-sie-oplacalo.html (dostęp: 1.08.2019).

ktorzy go przestrzegają. To ujęcie prezentuje perspektywę „Durkheimowską” na instytucje jako umożliwiające koordynowanie różnych „poziomów” życia społecznego, różnych społecznych „logik”. Cechą dystynktywną tego ujęcia jest to, że w określonej sytuacji aktorzy nie muszą koniecznie zmierzać do jej zmiany, tj. zmiany reguł formalnych tak, aby „zalegalizować” swoje działania. Jeśli palenie papierosów i picie alkoholu przez młodzież umożliwia symboliczne przejście do świata dorosłych poprzez naruszenie obowiązujących norm, to „zalegalizowanie” tych działań, np. obniżenie progu wiekowego legalnego kupowania alkoholu, pozostawiłoby otwartym to, jak dokonać tego symbolicznego przejścia. Jeżeli reguły formalne pozwalają na poszerzenie dostępu do dóbr, z których korzysta się z naruszeniem prawa (przykład parkowania), sytuacja jest zbliżona. Ustrukturyzowane, sprzeczne z prawem zachowania wcale nie muszą oznaczać, że aktorzy będą angażować się w ich zmianę, ponieważ samo naruszanie prawa może dostarczać im specyficznych korzyści.

1.2. Zmiana instytucjonalna w perspektywie nowego instytucjonalizmu

1.2.1. Problem zależności od ścieżki a zmiana instytucjonalna

W literaturze nowego instytucjonalizmu skoncentrowanej na zagadnieniach politycznych podkreśla się, że prowadzone polityki publiczne i reformy instytucji są poddane mechanizmom „zależności od ścieżki” (*path dependence*⁴⁰), które utrudniają reformowanie oraz głębokie zmiany⁴¹. Na większości pól polityk publicznych istnieją już konkretne rozwiązania i konstelacje interesów, do których nowe rozwiązania muszą przynajmniej częściowo być dopasowane⁴². Występowanie mechanizmu zależności od ścieżki może wynikać z kilku przyczyn.

Po pierwsze, konkretne rozwiązania instytucjonalne tworzą ramy współdziałania różnych aktorów, będąc dla nich swoistego rodzaju zewnętrznymi punktami odniesienia. Zjawisko takie nazywa się efektami koordynacyjnymi (*coordination effects*⁴³). Im szerzej dana instytucja jest stosowana, tym efektywniej działa jako narzędzie koordynacji, umożliwia to bowiem przewidywanie wzajemnych reakcji i przygotowywanie się na nie wcześniej⁴⁴. Przyzwyczajenie

⁴⁰ J. Mahoney, *Path dependence in historical sociology*, „Theory and Society” 2000, t. 29, nr 4, s. 507–512.

⁴¹ M. Federowicz, *Różnorodność kapitalizmu...*, op. cit., s. 138, 139.

⁴² R. Rose, *Learning from Comparative Public Policy. A Practical Guide*, Routledge, London–New York 2005, s. 107.

⁴³ J. Sydow, G. Schreyögg, J. Koch, *Organizational path dependence: Opening the black box*, „Academy of Management Review” 2009, t. 34, nr 4, s. 699.

⁴⁴ P. Pierson, *Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies*, „Revue Française De Sociologie” 2002, t. 43, nr 2, s. 373.

aktorów może stanowić silną zachętę dla twórców polityk publicznych, aby nie modyfikować formalnej strony instytucji. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, że instytucje stanowią zwykle mieszanki działań formalnych i nieformalnych. O ile strukturę formalną łatwo można zmienić, o tyle trudno przewidzieć, jak zareaguje na tę zmianę część „nieformalna” instytucji.

Po drugie, zależność od ścieżki napędzana jest przez to, że konkretne rozwiązania instytucjonalne mogą być od siebie zależne – komplementarne⁴⁵. Rozwiązania instytucjonalne pozostają w relacjach z innymi rozwiązaniami, tworząc sprzężenia zwrotne i skomplikowane sieci powiązań powodujące, że *status quo* jest często „tańsze” i mniej ryzykowne niż zmiana⁴⁶. Np. zmiana systemu szkoleń zawodowych może być utrudniona ze względu na jego „dopasowanie” do struktury gospodarczej danego państwa. Problem komplementarności omówię szerzej za chwilę.

Po trzecie, aktorzy uczą się: im częściej wykorzystują dane rozwiązanie, tym lepiej to robią⁴⁷. Może to powodować, że z pewnego punktu widzenia nieoptymalne rozwiązania będą trwać, ponieważ aktorzy wyspecjalizują się w korzystaniu z nich⁴⁸.

Po czwarte, instytucjonalizacja konkretnych rozwiązań może utrudniać ich zmianę ze względu na powstanie grup interesów, którym zależy na trwaniu danych rozwiązań (zjawisko poszukiwania renty). To ujęcie podkreśla, że konkretne polityki mogą zarówno być efektem istnienia danych grup interesów, jak i mogą tworzyć grupy interesów, którym zależy na trwaniu konkretnych rozwiązań⁴⁹.

Po piąte wreszcie, jednostki i organizacje wykazują silną niechęć do strat i zasadniczo preferują *status quo*⁵⁰. Każda zmiana zwiększa niepewność – chęć unikania straty może zwiększać akceptację istniejących rozwiązań, nawet przy świadomości ewentualnych zysków płynących ze zmiany⁵¹.

⁴⁵ J. Sydow, G. Schreyögg, J. Koch, *Organizational path dependence...*, op. cit., s. 699, 700; P. Pierson, *Path dependence, increasing returns, and the study of politics*, „The American Political Science Review” 2000, nr 94(2), s. 255–257.

⁴⁶ D.C. North, *Institutions, Institutional Change...*, op. cit., s. 95 i n.

⁴⁷ J. Sydow, G. Schreyögg, J. Koch, *Organizational path dependence...*, op. cit., s. 700; P. Pierson, *Path dependence...*, op. cit., s. 254 i n.

⁴⁸ Tego problemu dotyczy np. głośna i budząca wiele kontrowersji dyskusja o klawiaturze QWERTY. Zob. P.A. David, *Clio and the economics of QWERTY*, „The American Economic Review” 1985, t. 75, nr 2, s. 332–337, oraz krytykę tego ujęcia: S.J. Liebowitz, S.E. Margolis, *The fable of the keys*, „The Journal of Law and Economics” 1990, nr 33(1), s. 1–25.

⁴⁹ P. Pierson, *The new politics of the welfare state*, „World Politics” 1996, nr 48(2), s. 143–179.

⁵⁰ S. Eidelman, C.S. Crandall, *Bias in favor of the status quo*, „Social and Personality Psychology Compass” 2012, nr 6(3), s. 270–281.

⁵¹ P. Pierson, *The new politics...*, op. cit., s. 146.

1.2.2. Stopniowość zmian instytucjonalnych

Rozważania dotyczące zależności od ścieżki zasadniczo prowadzą do wniosku, że radykalne zmiany instytucjonalne dokonują się rzadko. Instytucje są jednak niemal ciągle poddawane zmianom, niekoniecznie zresztą ograniczającym się do ich „formalnej” strony, ponieważ mogą na nie oddziaływać również działania nieformalne. Biorąc to pod uwagę, Wolfgang Streeck i Kathleen Thelen wyróżnili cztery formy zmian, jakim może ulegać instytucja: przesunięcie (*displacement*), warstwowanie (*layering*), konwersję (*conversion*) i dryf (*drift*)⁵². Przesunięcie polega na zastąpieniu jednych reguł funkcjonowania innymi. Warstwowanie to dodanie nowych zasad do już istniejących, bez usuwania dotychczasowych, co efektywnie powoduje zmianę motywacji lub zakresu działań aktorów. Konwersja i dryf polegają na „zmianie wyników bez zmieniania formalnych zasad”⁵³ i są „ukrytymi” metodami zmiany instytucjonalnej. Zakładają one przeanalizowanie, jak faktycznie funkcjonuje dana instytucja i jak w rzeczywistości wdrażane są konkretne reguły⁵⁴, co zależeć będzie od wieloznaczności instytucji, która będzie kolejnym zagadnieniem podjętym w tym podrozdziale. W poniższych rozważaniach umieszczony jest dodatkowo aspekt relacji między konkretnymi formami zmiany instytucjonalnej instytucji formalnych a instytucjami nieformalnymi.

Zmiany instytucjonalne zwykle nie opierają się w sposób czysty na jednym mechanizmie. Zmiany instytucjonalne jednego rodzaju (np. konwersja albo warstwowanie) mogą prowadzić do dalszych zmian (np. dryfu lub kolejnej konwersji)⁵⁵.

⁵² W. Streeck, K. Thelen, *Introduction: Institutional change in advanced political economies*, w: W. Streeck, K. Thelen (red.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 1–39.

⁵³ G. Capoccia, *When do institutions “bite”?* *Historical institutionalism and the politics of institutional change*, „Comparative Political Studies” 2016, nr 49(8), s. 1095–1127 (tłum. własne).

⁵⁴ J. Mahoney, K. Thelen, *A theory of gradual institutional change*, w: J. Mahoney, K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 1–37.

⁵⁵ J. van der Heijden, *Institutional layering: A review of the use of the concept*, „Politics” 2011, t. 31, nr 1, s. 9–18 i literatura tamże.

1.2.3. Przesunięcie (*displacement/revision*)

Przesunięcie⁵⁶ ma miejsce, kiedy rządzące formalną instytucją reguły zostaną zastąpione przez nowe reguły formalne⁵⁷. Przesunięcie odbywa się poprzez „reformę, zastąpienie lub eliminację”⁵⁸.

Ta forma zmiany instytucjonalnej może zostać wybrana, kiedy mechanizmy zależności od ścieżki będą relatywnie słabe, w szczególności – gdy dana zmiana nie będzie blokowana (słabe „podmioty blokujące”), a także kiedy w danym zakresie polityk publicznych rząd mieć będzie wysoki poziom dyskrecjonalności lub dane rozwiązanie będzie cieszyło się nikłym zainteresowaniem/poparciem społecznym. Przesunięcie może polegać na formalizacji rozprzestrzenionych zachowań nieformalnych (również: instytucji nieformalnych). Twórcy polityk publicznych, którzy dostrzegają, że dana instytucja jest wykorzystywana w inny sposób, niż zostało to zaprojektowane, lub widząc nieefektywność instytucji formalnych, mogą zdecydować się na przesunięcie instytucjonalne, które wciągnie dane zachowanie w sferę formalną. W szczególności może przybrać to formę deregulacji.

1.2.4. Warstwowanie (*layering*)

Warstwowanie ma miejsce, „kiedy nowe zasady są dołączane do istniejących, tym samym zmieniając sposób, w jaki pierwotne zasady strukturyzują zachowania”⁵⁹. Odmienne niż przesunięcie warstwowanie odbywa się poprzez kosmetyczne reformy lub drobne dodatki⁶⁰. Nie wyklucza to jednak, że przesunięcie spowoduje daleko idące przekształcenie „rdzenia” instytucji⁶¹.

Wybór tej metody zmiany instytucjonalnej zwykle wynika z braku konieczności (bo potrzebna jest korekta, a nie rewolucja) lub też niemożności stworzenia nowych instytucji i/lub zniesienia dawnych ze względu na istnienie czynników blokujących zmiany. Grupy, którym zależy na trwaniu konkretnych rozwiązań, mogą być wystarczająco silne, aby chronić je przed głębokimi zmianami, ale nie

⁵⁶ Literatura z nurtu instytucjonalizmu posługuje się pojęciem *displacement* (przesunięcie) lub *revision* (rewizja); np. J.S. Hacker, *Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States*, „American Political Science Review” 2004, t. 98, nr 2, s. 247, 248. W swojej pracy będę konsekwentnie stosował pojęcie „przesunięcia”, aby być zgodnym z terminologią wykorzystywaną przez Streecka i Thelen.

⁵⁷ J. Mahoney, K. Thelen, *A theory of gradual...*, op. cit., s. 16.

⁵⁸ J.S. Hacker, *Privatizing risk...*, op. cit., s. 247.

⁵⁹ J. Mahoney, K. Thelen, *A theory of gradual...*, op. cit., s. 16 (tłum. własne).

⁶⁰ Ibidem, s. 15.

⁶¹ W. Streeck, K. Thelen, *Introduction: Institutional change...*, op. cit., s. 24.

być w stanie lub nie chcieć zapobiegać dodawaniu do nich nowych elementów⁶². W związku z tym zamiast głębokich reform instytucjonalnych dokonuje się modyfikacji, które mogą następnie potencjalnie głęboko przekształcić faktyczny sposób funkcjonowania danej instytucji. Podobnie jak przesunięcie ta forma zmiany instytucjonalnej może wynikać z rozprzestrzenienia się na granicach instytucji formalnych zachowań nieformalnych, które następnie – w formie warstwowania – zostaną wciągnięte w sferę formalną.

1.2.5. Wieloznaczność instytucji

Instytucje kontrolują zachowania w sposób ogólny i generalny⁶³ – dotyczy to zarówno instytucji formalnych, jak i nieformalnych. Zarówno oczekiwania aktorów, jak i sytuacje, w których należy zastosować sankcje, nigdy nie są bardzo precyzyjnie określone i nie działają automatycznie⁶⁴. Mówiąc inaczej, nieodłączną cechą instytucji jest ich wieloznaczność (ang. *ambiguity*). Wieloznaczność instytucji może przyczyniać się do tego, że będą one poddawane zmianom bez zmieniania ich formalnych reguł, tj. poprzez reinterpretację reguł formalnych lub poprzez odmienny sposób ich wykorzystania.

Reguły nieformalne stanowiące społeczne tworzywo instytucji nieformalnych są zawsze bardzo wieloznaczne. Nawet jeśli ich treść jest do jakiegoś stopnia skodyfikowana (np. kodeks właściwego zachowania), wieloznaczny będzie stosunek aktorów do instytucji nieformalnych oraz skuteczność mechanizmów egzekwowania sankcji za naruszenie norm. Powoduje to zwykle dość dużą elastyczność i dowolność w stosowaniu instytucji nieformalnych, ale również ogranicza ich efektywność w sterowaniu zachowaniami.

Wieloznaczność reguł formalnych jest nie mniej skomplikowanym zagadnieniem. Philip Rocco oraz Chloe Thurston zauważyli, że instytucjonalna teoria stopniowych zmian zakłada, że „bardzo wieloznaczne reguły [w znaczeniu formalnym – przyp. KM] powodują zmianę poprzez warstwowanie lub konwersję, natomiast mniej wieloznaczne – poprzez dryf”⁶⁵. To podejście zakłada, że im bardziej jednoznaczne (tj. sztywne) są reguły formalne, tym bardziej prawdopodobne jest, że instytucja zostanie poddana dryfowi, ponieważ aktorzy nie będą w stanie zaadaptować jej do swoich potrzeb (tj. wymusić warstwowanie lub konwersję)⁶⁶.

⁶² J. Mahoney, K. Thelen, *A theory of gradual...*, op. cit., s. 20.

⁶³ M. Aoki, *Toward a Comparative...*, op. cit., s. 13.

⁶⁴ Inaczej instytucje byłyby właściwie technologiami.

⁶⁵ P. Rocco, Ch. Thurston, *From metaphors to measures: Observable indicators of gradual institutional change*, „Journal of Public Policy” 2014, nr 34(1), s. 41 (tłum. własne).

⁶⁶ Ibidem, s. 42.

Tabela 2. Wieloznaczność a dryf i konwersja

Wieloznaczność jest...	Wieloznaczność dotyczy...	
	reguł formalnych	funkcjonowania instytucji
Zamierzona	klauzule generalne, delegacje ustawowe, celowa elastyczność reguł = zamierzona konwersja	rząd celowo nie zmienia instytucji, pozwalając na to, aby nie pełniła dłużej swojej funkcji, np. dopuszczając sprzeczne z nią zachowania = zamierzony dryf
Niezamierzona	aktorzy wykorzystują inherentną wieloznaczność reguł formalnych = niezamierzona konwersja	rządowi nie udaje się zmienić instytucji tak, aby radziła sobie z problemami = niezamierzony dryf

Źródło: oprac. własne.

Proponuję uzupełnić te uwagi. Wieloznaczność powinna być rozumiana jako możliwość podjęcia strategicznego działania wobec reguł formalnych, czyli: jako zakres możliwej kreatywnej adaptacji instytucji⁶⁷. Te działania mogą pozostawać w obrębie i dotyczyć samej treści reguł formalnych (tego, jak rozumieć dyspozycje reguł formalnych) lub też odnosić się do funkcjonowania instytucji (tego, jak i czy instytucja rozwiązuje problem, którym ma się zajmować; czy egzekwowane są sankcje za naruszenie reguł formalnych itd.) i wychodzić poza reguły formalne. Konwersja warunkowana jest wieloznacznością reguł formalnych, która umożliwia aktorom dokonywanie zmian w faktycznym funkcjonowaniu instytucji bez modyfikowania reguł formalnych, które je kształtują. Dryf z kolei uzależniony jest od wieloznaczności funkcjonowania instytucji, która powoduje, że aktorzy mogą chcieć lub móc zachowywać się w sposób sprzeczny z regułami formalnymi. Równocześnie zarówno wieloznaczność reguł formalnych, jak i funkcjonowania instytucji mogą być zamierzone lub niezamierzone przez twórców polityk publicznych⁶⁸. Możliwe kombinacje i implikacje dla teorii stopniowych zmian instytucjonalnych są przedstawione w tabeli poniżej. Zagadnienie będzie czytelniejsze na przykładach, które znajdą się w kolejnych rozdziałach niniejszej książki.

⁶⁷ G. Jackson, *Actors and institutions*, w: G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O. Kaj Pedersen, R. Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 63–86.

⁶⁸ Odwołuję się tutaj do stosowanego w nowym instytucjonalizmie rozróżnienia między *intended* a *unintended*, które z kolei odnosi się do pojęć Mertona. Stosuję więc nazewnictwo nawiązujące do standardowego tłumaczenia *unintended* w pojęciu *unintended consequences* jako „niezamierzony”.

1.2.6. Konwersja (*conversion*)

Konwersja w politykach publicznych oznacza zmianę polegającą na „przekierowaniu istniejących instytucji do nowych celów, zmianę wykonywanej roli lub pełnionej funkcji”⁶⁹.

Ta forma zmiany instytucjonalnej wynika z wieloznaczności, elastyczności reguł formalnych. Instytucje formalne są „narzędziami wielofunkcyjnymi” (ang. *multipurpose tools*⁷⁰), „wszechstronnymi wielozadaniowcami” (ang. *versatile multitaskers*⁷¹), które często mogą być przekształcone bez zmiany formy prawnej. O konwersji możemy mówić w sytuacji, gdy formalnie reguły pozostają takie same⁷², ale kiedy zostają zreinterpretowane, przekierowane lub wykorzystane do nowych celów⁷³. Warunkiem dokonania konwersji jest istnienie „zasad na tyle wieloznacznych, aby pozwolić na różne (często sprzeczne) interpretacje”⁷⁴. Z punktu widzenia typologii instytucji nieformalnych konwersję możemy rozumieć jako uzupełnianie reguł formalnych poprzez instytucję nieformalną komplementarną (tj. zgodną z pierwotnymi celami formalnej instytucji) lub przystosowawczą (niezgodną z celami, ale zgodną z formalną treścią).

Proponuję rozróżnienie dwóch rodzajów konwersji związanych z dwoma rodzajami wieloznaczności instytucji formalnych – „zamierzonej” oraz „niezamierzonej”. Zamierzona konwersja wynika z zaprojektowania instytucji w ten sposób, aby zapewnić elastyczne zasady rozumienia lub stosowania reguł formalnych. Przykładem może być zastosowanie klauzul generalnych lub nieprecyzyjnych definicji podczas tworzenia prawa albo kreowanie mechanizmów, które mają na celu umożliwienie dookreślenia dokładnego zakresu wdrożenia lub interpretacji formalnych reguł w trakcie ich stosowania, takich jak np. delegowanie określonych interpretacji do niezależnych lub częściowo niezależnych organów (biurokratycznych ciał albo sądów, którym pozwala się na elastyczne interpretowanie tych reguł)⁷⁵. Przeciwnie, niezamierzona konwersja będzie rezultatem działań modyfikujących i adaptujących konkretną instytucję w sposób, który nie został zamierzony przez twórców polityk publicznych, czasem wbrew

⁶⁹ W. Streeck, K. Thelen, *Introduction: Institutional change...*, s. 26 (tłum. własne).

⁷⁰ C. Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*, McGraw-Hill Companies, New York 1986, s. 11.

⁷¹ J.S. Hacker, *Privatizing risk...*, op. cit., s. 246.

⁷² J. Mahoney, K. Thelen, *A Theory of gradual...*, op. cit., s. 17.

⁷³ J.S. Hacker, K. Thelen, P. Pierson, *Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change*, referat wygłoszony na American Political Science Association 2013 Annual Meeting, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303593 (dostęp: 1.08.2019), s. 8.

⁷⁴ J. Mahoney, K. Thelen, *A Theory of gradual...*, op. cit., s. 21 (tłum. własne).

⁷⁵ J.S. Hacker, K. Thelen, P. Pierson, *Drift and Conversion...*, op. cit., s. 25, 26.

ich celom⁷⁶. W tej sytuacji aktorzy używają niezamierzonej wieloznaczności reguł formalnych, aby znaleźć nowe możliwości radzenia sobie z występującymi problemami⁷⁷.

1.2.7. Dryf (*drift*)

Dryf oznacza „zmianę w funkcjonowaniu albo w skutkach polityk, które zachodzą bez istotnej zmiany w strukturach [formalnych – przyp. KM] tych polityk”⁷⁸.

Dryf jest porażką w uaktualnieniu polityki lub zasad instytucjonalnych w warunkach istotnej zmiany warunków zewnętrznych, która powoduje „poślizg” w praktyce wykorzystywania instytucji⁷⁹. Pokazuje, że reguły formalne muszą być modyfikowane, aby skutecznie wypełniać funkcje, natomiast w warunkach zmieniających się okoliczności instytucje „wymagają aktywnego utrzymywania; aby pozostawać tym, czym są, muszą być kalibrowane, aktualizowane, a czasem fundamentalnie przekształcone i renegocjowane w odpowiedzi na zmiany w politycznym i ekonomicznym środowisku, w którym są zakorzenione”⁸⁰. Dryf zakłada więc, że mimo braku formalnej zmiany analizowana instytucja jest coraz częściej ignorowana przez aktorów, którzy ją wykorzystują. Dryf „może mieć miejsce, kiedy otwiera się przestrzeń między zasadami i ich wdrażaniem (w tym wypadku często przez zaniedbanie [formalnych reguł – przyp. KM])”⁸¹. Jeżeli naruszające instytucję zachowania przybiorą uwzorowaną postać, dryf można rozumieć jako efekt powstawania konkurencyjnych instytucji nieformalnych.

Proponuję rozróżnienie dwóch rodzajów dryfu – „zamierzonego” oraz „niezamierzonego”. Zamierzony dryf jest wywołany celową polityką nakierowaną na ograniczenie zasięgu instytucji (przez celowe zaniedbanie⁸²). Najbardziej znany przykład podany jest przez Jacoba Hackera w odniesieniu do amerykańskiego państwa opiekuńczego⁸³. Rząd może celowo zwiększać wieloznaczność funkcjonowania instytucji, np. poprzez świadome nierozszerzanie zakresu danej instytucji,

⁷⁶ Jak pokażę później, jeśli konwersja odbywa się w sposób sprzeczny z celami instytucji, proces ten może być ściśle związany z dryfem danej części układu instytucjonalnego.

⁷⁷ W. Streeck, *Taking uncertainty seriously: Complementarity as a moving target*, w: Österreichische Nationalbank, *The Transformation of the European Financial System Where Do We Go? Where Should We Go?*, Proceedings of OeNB Workshops, 1/2004, s. 109; A. Sheingate, *Rethinking rules: Creativity and constraint in the U.S. House of Representatives*, w: J. Mahoney, K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, New York 2010, s. 170.

⁷⁸ J.S. Hacker, *Privitizing risk...*, op. cit., s. 246 (tłum. własne).

⁷⁹ W. Streeck, K. Thelen, *Introduction: Institutional change...*, op. cit., s. 31.

⁸⁰ Ibidem, s. 24 (tłum. własne).

⁸¹ J. Mahoney, K. Thelen, *A Theory of gradual...*, op. cit., s. 21 (tłum. własne).

⁸² W. Streeck, K. Thelen, *Introduction: Institutional change...*, op. cit., s. 31.

⁸³ J.S. Hacker, *Privitizing risk...*, op. cit., passim.

dopuszczenie rozrostu dziur w systemie, zmniejszanie lub akceptowanie inflacji sankcji za naruszenia danego systemu, co zmniejsza efektywność danej instytucji. W szczególności dryf może wynikać z podjęcia przez rząd strategii „unikania winy”. Konkretnie rozwiązania instytucjonalne niemal zawsze mają swoich beneficjentów. Rządy mogą nie chcieć ich do siebie zrażać, wybierając beczynność⁸⁴.

Przeciwnie, niezamierzony dryf wynika ze zignorowania przez rząd istotnych zewnętrznych zmian, takich jak np. osłabianie struktur rodzinnych lub destandaryzacja zadań w gospodarce. Dryf może również wynikać z istnienia silnych podmiotów blokujących (które mogą zablokować reformy, ale nie są w stanie wymusić aktywnych działań zapobiegających dryfowi⁸⁵) lub istnienia innych mechanizmów zależności od ścieżki.

Szczególnie często omawianą formą dryfu instytucjonalnego jest ten, któremu podlegają instytucje państwa opiekuńczego. Chodzi tutaj zarówno o transfery socjalne i świadczenia składające się na klasyczne elementy państwa dobrobytu (opieka zdrowotna, edukacja, emerytury, renty, budownictwo komunalne), jak i regulacje zatrudnienia. Gøsta Esping-Andersen opisuje zjawisko w ten sposób:

„Prawdziwy” kryzys współczesnych reżimów opiekuńczych wynika z rozdziewu między istniejącymi rozwiązaniami instytucjonalnymi a zmianami płynącymi z zewnątrz. Współczesne państwa opiekuńcze i regulacje rynku pracy mają swe źródło i są odbiciem społeczeństwa, które już nie istnieje. Społeczeństwo to cechowała gospodarka zdominowana przez produkcję przemysłową, z silnym popytem na niskokwalifikowaną siłę roboczą; stosunkowo jednorodna i niezróżnicowana, głównie męska siła robocza (złożona z typowych robotników produkcyjnych); stabilna rodzina o wysokiej płodności; oraz fakt, że żeńska część populacji poświęcała się głównie obowiązkom domowym⁸⁶.

Np. jeśli system emerytalny działający w trybie redystrybucyjnym został stworzony przy założeniu pewnego zakresu długości życia po osiągnięciu wieku emerytalnego (aby nie trzeba było wypłacać świadczeń zbyt długo) oraz pewnego współczynnika dzietności (aby zapewnić systemowi stały dopływ osób opłacających składki na starsze pokolenia), natomiast długość życia istotnie się wydłużyła i dzietność spadła, może to spowodować istotną zmianę efektów produkowanych przez ten system (konieczność nieindeksowania lub wręcz obniżania emerytur ze względu na rosnące koszty). Może to następnie powodować, że emerytury stracą swoją funkcję zabezpieczenia na starsze lata, ponieważ będą bardzo niskie.

⁸⁴ Idem, *Reform without change, change without reform: The politics of US health policy reform in comparative perspective*, w: M.A. Levin, M. Shapiro (red.), *Transatlantic Policymaking in an Age of Austerity: Diversity and Drift*, Georgetown University Press, Washington, DC 2004, s. 24–27.

⁸⁵ J. Mahoney, K. Thelen, *A Theory of gradual...*, op. cit., s. 19.

⁸⁶ G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, przeł. R. Włoch, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010, s. 15.

Podobnie, jeśli konkretne uprawnienia socjalne przysługują wyłącznie rodzinom w sensie prawa rodzinnego, natomiast dochodzi do fragmentaryzacji stylów życia i zróżnicowania form rodzin (więcej rodzin niesformalizowanych, rozbitych, niepełnych, rozwiedzionych itd.), konkretna instytucja (np. świadczenia pieniężne dla rodzin) może przestać pełnić swoje funkcje.

W sensie regulacyjnym dana instytucja może nie ulec zmianie, lecz przy istotnej zmianie warunków zewnętrznych mogą zmienić się efekty oddziaływania danej instytucji, przez co może przestać wypełniać swoje cele.

1.2.8. Zagadnienie komplementarności instytucjonalnej

Komplementarność zakłada relację między dwiema instytucjami, gdzie efektywność jednej jest przynajmniej częściowo warunkowana przez inną⁸⁷. Oznacza to, że określona konfiguracja przynosi lepsze efekty, kiedy jej elementy przyjmują określone charakterystyki⁸⁸. Można to porównać do synergii lub do dodatniego sprzężenia zwrotnego⁸⁹, które nie oznacza przy tym optymalności danego układu⁹⁰. Koncepcja komplementarności niesie za sobą dwie specyficzne, zbliżone, ale nie tożsame, myśli. Po pierwsze, komplementarność oznacza, że nie ma „jednej właściwej formy” danej instytucji (w liczbie pojedynczej) oraz kieruje naszą uwagę w stronę współoddziaływania na siebie instytucji (w liczbie mnogiej). Kształt instytucji (w liczbie pojedynczej) „sam z siebie” niewiele nam mówi, skoro instytucje oddziałują na siebie, wspierają lub utrudniają sobie realizację celów. Po drugie, koncepcja komplementarności zakłada, że w pewnych sytuacjach ograniczenia dobrowolnych zachowań racjonalnych aktorów mogą przynosić pozytywne rezultaty⁹¹ – komplementarność implikuje, że niektóre konfiguracje instytucjonalne mogą służyć jako „korzystne ograniczenia”⁹².

Komplementarność może, lecz nie musi wynikać z planowania przez twórców polityk publicznych. Streeck zauważa, że komplementarności w „koordynowanych” gospodarek rynkowych, takich jak niemiecka czy japońska, uformowały

⁸⁷ M. Höpner, *What connects industrial relations and corporate governance? Explaining institutional complementarity*, „Socio-Economic Review” 2005, nr 3(2), s. 331, 332; P.A. Hall, D.W. Soskice, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, w: eidem (red.), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 17.

⁸⁸ M. Höpner, *What connects industrial relations...*, op. cit., s. 333.

⁸⁹ K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013, s. 63.

⁹⁰ R. Deeg, *Complementarity and Institutional Change: How Useful a Concept?*, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper SP II 2005 – 2, Berlin 2005, s. 9

⁹¹ W. Streeck, *Requirements for a useful concept of complementarity*, „Socio-Economic Review” 2005, nr 3, s. 366.

⁹² Idem, *Beneficial constraints...*, op. cit., s. 197–219.

się w wyniku drobnych, nieprzewidywalnych adaptacji instytucjonalnych, w szczególności przybierających formę konwersji.

Komplementarność wynika z koewolucji [ang. *coevolution* – przyp. KM] form instytucjonalnych. Koewolucja jest procesem, w którym zmiany w jednym kontekście albo sferze instytucjonalnej zostają zaadaptowane lub dopasowane w czasie do innych kontekstów lub sfer. Instytucje zawierają pewne elementy planowania, ale sposób, w jaki dostosowują się do innych na poziomie systemowym, jest rezultatem ewolucyjnych procesów, których skutki do pewnego stopnia nie mogą być zaplanowane albo przewidziane. Tak więc komplementarności często powstają z niespodziewanych kontyngencji albo koniunkcji⁹³.

Powstanie komplementarności może także wynikać z konfliktów, wymuszających adaptacje instytucji⁹⁴.

Komplementarność nie petryfikuje danego układu, ale może zwiększać zależności od ścieżki⁹⁵. Co więcej, jeżeli jakaś konfiguracja przynosi korzyści, może to powodować, że inne elementy systemu instytucjonalnego będą do niej dostosowywane. Stabilność komplementarności wynika więc z trudności „rozpoczęcia od nowa”, znalezienia innej metody funkcjonowania w sytuacji piętrzących się współzależności lub po prostu z dużego ryzyka porażki w tworzeniu alternatywnych rozwiązań⁹⁶.

Badanie komplementarności jest trudne ze względu na jej relacyjny charakter. W szczególności problematyczne jest empiryczne potwierdzenie jej istnienia. O ile jej przesłanką są pozytywne efekty gospodarcze, o tyle sprawa znacznie się komplikuje, jeżeli chcemy zmierzyć efekty inne niż ekonomiczne w sensie ilościowym – np. społeczne (takie jak zaufanie, stabilność, kapitał społeczny) czy polityczne (jak np. władza)⁹⁷. Trudne jest również „zmierzenie” komplementarności, ponieważ może ona przynosić określone zyski jednej grupie (np. przedsiębiorcom), nie dając szczególnych korzyści innym (np. pracownikom)⁹⁸.

Żeby stwierdzić istnienie komplementarności, należy wykazać: 1) istnienie konfiguracji generującej korzyści; 2) efektywność konfiguracji rozumianą

⁹³ B. Ahlring, S. Deakin, *Labour regulation, Corporate governance and legal origin: A case of institutional complementarity?* „Law and Society Review” 2007, t. 41, nr 4, s. 870 (tłum. własne).

⁹⁴ B. Hancké, M. Rhodes, M. Thatcher, *Introduction: Beyond varieties of capitalism*, w: B. Hancké, M. Rhodes, M. Thatcher (red.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 8.

⁹⁵ J. Sydow, G. Schreyögg, J. Koch, *Organizational path dependence...*, op. cit., s. 689–709.

⁹⁶ M.J. Roe, *Path dependence, political options, and governance systems*, w: K.J. Hopt, E. Wymeersch (red.), *Comparative Corporate Governance: Essays and Materials*, Clarendon Press, Oxford 1997, s. 165–184.

⁹⁷ R. Deeg, *Complementarity and Institutional Change...*, op. cit., s. 5.

⁹⁸ R. Boyer, *Coherence, diversity, and the evolution of capitalisms – the institutional complementarity hypothesis*, „Evolutionary and Institutional Economics Review” 2005, t. 2, nr 1, s. 43–80; R. Deeg, *Complementarity and Institutional Change...*, op. cit., s. 9.

w sensie ekonomicznym lub ekonomiczno-społecznym; 3) wpływ konfiguracji na strategiczne wybory podmiotów gospodarczych oraz uwidocznienie, jak stworzona struktura motywacji przynosi pozytywne z pewnego punktu widzenia rezultaty; 4) historyczny proces kształtowania się danej konfiguracji, polegający na dostosowywaniu instytucji do siebie. Jak zauważa Richard Deeg: „ostatecznie koncepcja komplementarności opiera się na kontrfaktycznym argumentie, że w przypadku braku założonej instytucji komplementarnej, *ceteris paribus*, zyski aktorów lub wzrosty efektywności byłyby niższe”⁹⁹.

Komplementarności mogą powstać w bardzo nieoczywistych konfiguracjach, co dodatkowo utrudnia ich badanie. Pogodzenie wzrostu konkurencyjności czy innowacyjności przedsiębiorstw poprzez *lean management*, powiązany ze stabilnością zatrudnienia, tworzy komplementarność zarówno w sferze ekonomicznej (pozwala osiągać korzyści gospodarcze), jak i społecznej (stabilność zatrudnienia). W tym sensie możemy mówić o „dopasowaniu” instytucjonalnym różnych „skoordynowanych” łańcuchów instytucjonalnych do siebie¹⁰⁰, czyli o komplementarności rozmaitych, luźno powiązanych porządków. Andrew Gamble zauważył np., że poddana procesom szybkiej prywatyzacji i urynkowienia „neoliberalna” gospodarka jest komplementarna z silną „prawą” (policyjną) ręką państwa, które musi dysponować odpowiednimi narzędziami do radzenia sobie ze społecznymi niepokojami¹⁰¹.

1.2.9. Polityczne aspekty zmian instytucjonalnych. Wybór sposobu zmiany instytucjonalnej

Mechanizmy zależności od ścieżki utrudniają głębokie zmiany instytucjonalne. Wybór konkretnej strategii zmiany instytucjonalnej zależy od wielu czynników.

Po pierwsze, wpływ mają oczywiście paradygmaty polityczne¹⁰², czyli „zestaw koherentnych i dobrze ugruntowanych idei politycznych”¹⁰³, „które określają nie tylko cele polityki i rodzaje instrumentów, jakie będą wykorzystywane w celu ich osiągnięcia, ale również samą naturę problemów, które należy rozwiązać”¹⁰⁴. Paradygmaty nie tylko zwykle zawierają określonego rodzaju preferencje

⁹⁹ Ibidem, s. 5 (tłum. własne).

¹⁰⁰ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, MPiPS, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH, Warszawa 2009, s. 36.

¹⁰¹ A. Gamble, *The Free Economy and the Strong State*, Duke University Press, Durham 1988.

¹⁰² D. Béland, *Ideas and institutional change in social security: Conversion, layering, and policy drift*, „Social Science Quarterly” 2007, nr 88(1), s. 20–38.

¹⁰³ P.-M. Daigneault, *Puzzling about policy paradigms: Precision and progress*, „Journal of European Public Policy” 2014, nr 21(3), s. 482 (tłum. własne).

¹⁰⁴ P.A. Hall, *Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain*, „Comparative Politics” 1993, nr 25(3), s. 279 (tłum. własne).

(np. w stronę zwiększania lub zmniejszania wydatków publicznych, liberalizowania lub usztywniania rynku pracy), ale również wpływają na to, co postrzega się jako problem do rozwiązania¹⁰⁵.

Po drugie, kluczowy z punktu widzenia wyboru sposobu zmiany jest kontekst instytucjonalny. Jak już pokazałem, niski poziom wieloznaczności instytucji (tj. efektywne jej egzekwowanie i brak możliwości jej interpretowania) skłaniać będzie do prowadzenia reformy w formie przesunięcia lub warstwowania. Przeciwnie, wysoki poziom wieloznaczności instytucji (tj. brak egzekwowania instytucji lub wysoki poziom dyskrecjonalności w jej wykorzystywaniu) warunkuje wybór strategii konwersji lub dryfu¹⁰⁶.

Po trzecie, istotne jest zagadnienie „unikania winy”¹⁰⁷. Reformy instytucjonalne przeprowadzane przez rząd są ryzykowne z wyborczego punktu widzenia. Reformowanie oznacza konieczność uporania się z mechanizmami zależności od ścieżki oraz z grupami interesu mogącymi blokować reformy. Wyjątkowo trudne jest reformowanie rozwiązań instytucjonalnych towarzyszących państwu opiekuńczemu, jak transfery socjalne, regulacje ochronne itd., ponieważ mają one swoich beneficjentów, którym zależy na ich trwaniu i którzy mogą zmienić partyjne preferencje, jeżeli dojdzie do niekorzystnej zmiany¹⁰⁸. Wiele zależy więc od tego, w jaki sposób przedstawi się reformę, ponieważ wyborcy nierzadko mają sprzeczne preferencje – np. w większości państw rozwiniętych obywatele opowiadają się jednocześnie za rozbudowanym państwem opiekuńczym i niskimi podatkami¹⁰⁹ (Polacy nie są tutaj wyjątkiem¹¹⁰). Cięcie budżetowe może być przedstawione (negatywnie) jako ograniczanie świadczeń albo (pozytywnie) jako zmniejszanie obciążeń podatników.

Należy też zwrócić uwagę, że nie wszystkie partie muszą tracić na redukowaniu regulacji osłonowych i wydatków socjalnych. W szczególności dotyczy to partii liberalnych, których elektorat jest przychylny niższym wydatkom

¹⁰⁵ M. Carson, *From Common Market to Social Europe?: Paradigm Shift and Institutional Change in European Union Policy on Food, Asbestos and Chemicals, and Gender Equality*, Stockholm University, Stockholm 2004, s. 38.

¹⁰⁶ J. Mahoney, K. Thelen, *A Theory of gradual...*, op. cit., s. 19.

¹⁰⁷ J. Hacker, K. Thelen, P. Pierson, *Drift and Conversion...*, op. cit., s. 1.

¹⁰⁸ P. Pierson, *The new politics...*, op. cit., passim; B. Vis, *Taking stock of the comparative literature on the role of blame avoidance strategies in social policy reform*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” 2016, nr 18(2), s. 122–137.

¹⁰⁹ G. Schumacher, B. Vis, K. Van Kersbergen, *Political parties' welfare image, electoral punishment and welfare state retrenchment*, „Comparative European Politics” 2013, nr 11(1), s. 1–21.

¹¹⁰ CBOS, *Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa. Komunikat z badań*, BS/104/2013, Warszawa 2013; CBOS, *Postawy wobec płacenia podatków. Komunikat z badań*, BS 85/2016, Warszawa 2016.

publicznym i słabszym instytucjom osłonowym¹¹¹, choć – paradoksalnie – może odnosić się również do partii przeprowadzających reformy sprzeczne z ich własnym programem¹¹². W literaturze podkreśla się jednak, że ograniczanie państwa opiekuńczego (ang. *welfare state retrenchment*) i rozwiązań instytucjonalnych mających konkretnych beneficjentów niemal zawsze wiąże się z podwyższonym ryzykiem wyborczym. Paul Pierson rozwinął koncepcję mówiącą, że z tego względu rządy są skłonne korzystać ze strategii unikania winy (*blame avoidance*), które mogą obniżyć ich polityczną odpowiedzialność za niepopularne reformy¹¹³. W szczególności rządy mogą maskować swój udział w reformie – np. rozpraszając swoją odpowiedzialność poprzez delegację podejmowania decyzji do innego ciała, sekwencyjnie rozkładając reformę w czasie lub też wprowadzając quasi-automatyczne mechanizmy istotnie zmieniające to, w jaki sposób dana instytucja funkcjonuje¹¹⁴. W sensie teoretycznym może to oznaczać, że rząd będzie zmierzał do tego, aby zamiast strategii warstwowania i przesunięcia wybierać „niewidoczne” formy zmiany instytucjonalnej, takie jak konwersja lub dryf.

Po czwarte wreszcie, na wybór sposobu zmiany politycznej mogą wpływać szczególne okoliczności, takie jak np. wybuch kryzysu ekonomicznego.

1.2.10. Zmiany instytucjonalne a kryzys ekonomiczny

Ze względu na problematykę książki należy szczególnie przyjrzeć się kwestii kryzysu. Trzeba zacząć od uwagi, że z punktu widzenia nauk społecznych kryzys nie odnosi się do żadnego „obiektywnego” zjawiska, które dałoby się opisać ściśle określonymi kryteriami. Z „kryzysem” mamy do czynienia w sytuacji, gdy

¹¹¹ C. Elmelund-Præstekær, P. Emmenegger, *Strategic re-framing as a vote winner: Why vote-seeking governments pursue unpopular reforms*, „Scandinavian Political Studies” 2013, nr 36(1), s. 23–42; J.B. Davidsson, P. Marx, *Losing the issue, losing the vote: Issue competition and the reform of unemployment insurance in Germany and Sweden*, „Political Studies” 2013, nr 61(3), s. 505–522.

¹¹² Problemu tego dotyczy literatura rozważająca efekt *Nixon-goes-to-China*, dotyczący zjawiska akceptacji działania sprzecznego z „własną” agendą przez elektorat, ponieważ traktuje się je jako wynikające nie tyle z własnych poglądów, lecz z racjonalnej kalkulacji i dojrzałości. Sformułowanie odwołuje się do wizyty Richarda Nixona w Chinach z 1972 r. Nixon miał wówczas opinię radykalnie antykomunistycznego, natomiast USA nie utrzymywały stosunków dyplomatycznych z komunistyczną Chińską Republiką Ludową, uznając jedynie rząd w Tajwanie (Republikę Chińską). Wizyta Nixona w Chinach była nieoczekiwana i teoretycznie sprzeczna z jego poglądami i doprowadziła do wzrostu popularności polityka. W literaturze dotyczącej państwa opiekuńczego efekt ten obserwuje się np. w sytuacjach, gdy partie socjaldemokratyczne nie są „karane” przez wyborców za politykę cięć socjalnych. Zob. np. F. Ross, *'Beyond left and right': The new partisan politics of welfare*, „Governance” 2000, nr 13(2), s. 155–183; W. Korpi, J. Palme, *New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975–95*, „American Political Science Review” 2003, nr 97(3), s. 425–446.

¹¹³ P. Pierson, *The new politics...*, op. cit., s. 145–147.

¹¹⁴ Więcej na ten temat: B. Vis, *Taking stock...*, op. cit., s. 129–132.

dochodzi do wystąpienia zjawiska niespodziewanego i niezrozumiałego z punktu widzenia dotychczasowej wiedzy¹¹⁵, którego nie da się zrozumieć w ramach zakorzenionych pojęć¹¹⁶. Zasadniczą cechą kryzysu jest trudność przewidywania, w jaki sposób zachowają się dotychczasowo uznawane za przewidywalne mechanizmy¹¹⁷. W efekcie najpoważniejszym kryzysom towarzyszą również kryzysy zarządzania kryzysowego¹¹⁸, tj. przekonanie, że standardowe mechanizmy kryzysowego zarządzania i reagowania są niewystarczające i niezbędne będą nowe narzędzia¹¹⁹. Ostatni wielki kryzys ekonomiczny dobrze to obrazuje, ponieważ towarzyszyło mu nadszarpnięcie autorytetu dominującej, neoklasycznej myśli ekonomicznej, przynajmniej częściowo obwinianej za jego wywołanie¹²⁰.

Przeciwdziałanie konsekwencjom kryzysów ekonomicznych we współczesnych państwach odbywa się w dużej mierze niezależnie od rządu poprzez tzw. automatyczne stabilizatory, czyli mechanizmy samoczynnie reagujące na wahania produkcji i popytu bez konieczności podejmowania uznaniowych decyzji¹²¹. Np. wydatki socjalne, pełniące rolę redystrybucyjną w czasach „normalnego” funkcjonowania gospodarki, w momencie wejścia w recesję zwiększają swoje oddziaływanie, podtrzymując równocześnie konsumpcję osób tracących pracę, co stabilizuje gospodarkę i ułatwia jej powrót na drogę wzrostu gospodarczego¹²². Zbliżonym mechanizmem zwiększającym stabilność jest również prawo pracy (w szczególności – regulacje dotyczące zwolnień), ponieważ zapobiega zbyt szybkim reakcjom pracodawców na cykliczność gospodarki, zmuszając ich do utrzymania zatrudnienia, co równocześnie zapewnia pracownikom dochód.

¹¹⁵ N. Taleb, *Czarny łabędź. O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, przeł. O. Siara, Kurhaus Publishing, Warszawa 2014, passim.

¹¹⁶ N. Luhmann, *The self-description of society crisis fashion and sociological theory*, „International Journal of Comparative Sociology” 1984, nr 25(1), s. 59–72.

¹¹⁷ D. Baecker, *The culture form of crisis*, w: P.K. Kjaer, G. Teubner, A. Febbrajo (red.), *The Financial Crisis in Constitutional Perspective. A Dark Side of Functional Differentiation*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2011, s. 184.

¹¹⁸ T.G. Grosse, *Kryzys w strefie euro*, w: M. Cichocki, T.G. Grosse (red.), *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i politycznej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2016, s. 32 i n.

¹¹⁹ T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje...*, op. cit., s. 19.

¹²⁰ D. Colander, H. Föllmer, A. Haas, M. Goldberg, K. Juselius, A. Kirman, T. Lux, B. Sloth, *The financial crisis and the systemic failure of academic economics*, Kiel Working Papers 2009, nr 1489; P. Mirowski, *The great mortification: Economists' responses to the crisis of 2007–(and counting)*, „Hedgehog Review” 2011, nr 3(12), s. 28–41; A. Blinder, *After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead*, Penguin Press, New York 2013.

¹²¹ M. Polak, *Automatyczne stabilizatory koniunktury*, „Encyklopedia Zarządzania”, https://mfiles.pl/pl/index.php/Automatyczny_stabilizator_koniunktury (dostęp: 1.08.2019).

¹²² M. Dolls, C. Fuest, A. Peichl, *Automatic stabilizers and economic crisis: US vs Europe*, „Journal of Public Economics” 2012, nr 96(3), s. 279–294.

W przeciwieństwie do mechanizmów reagujących samoczynnie polityki dyskrecjonalne podlegają innej dynamice. Nowi instytucjonałiści podkreślają, że w politykach istnieją „punkty zwrotne” (ang. *critical junctures*) poluzowujące mechanizm zależności od ścieżki. Punkty zwrotne są

sytuacjami, w których strukturalny (ekonomiczny, kulturowy, ideologiczny, organizacyjny) wpływ na polityczne działanie jest przez relatywnie krótki czas znacząco poluzowany, co niesie za sobą dwie główne konsekwencje: zakres możliwych działań otwartych dla istotnych politycznych aktorów znacząco się rozszerza i konsekwencje ich decyzji na omawiany wynik są potencjalnie znacznie istotniejsze¹²³.

Kryzysy należą do najczęściej wymienianych punktów zwrotnych¹²⁴.

Sytuacja kryzysowa może wpływać w rozmaity sposób na podejmowane przez rząd decyzje. Niekiedy kryzys, ze względu na przekonanie o braku skuteczności dotychczasowych polityk, wywołuje wręcz oczekiwanie radykalnych działań ze strony rządzących¹²⁵. Część badaczy twierdzi, że w sytuacji niepewności i braku ustalonych, wiarygodnych sposobów działania rządu w większym stopniu będą kierować się wartościami oraz ideologią, a w znacznie mniejszym stopniu pragmatycznymi zaleceniami efektywności, które nie istnieją ze względu na to, że kryzys jest wydarzeniem nieprzewidywalnym i przynajmniej częściowo niezrozumiałym. W tym sensie kryzysy ekonomiczne mogą zostać wykorzystane przez partię rządzącą¹²⁶, a równocześnie działać jako „momenty prawdy dla różnych ideologii dotyczących właściwych ról państw i rynków”¹²⁷.

Nieco odmienne (choć niekoniecznie sprzeczne) ujęcie przedstawiają Heejung Chung i Stefan Thewissen, którzy zwracają uwagę, że nawet reaktywne polityki antykryzysowe mogą wykazywać cechy zależności od ścieżki. Po pierwsze, działania takie mają krótką perspektywę czasową – skoro wyjście z mechanizmu

¹²³ W zależności od interpretacji punkty zwrotne można interpretować albo jako wyjątkowe okazje, które „otwierają” na nowo możliwość rekonstrukcji układu instytucjonalnego, albo jako warstwowe akumulacje wieloletnich procesów (podejście gradualistyczne). Zob. G. Capoccia, R.D. Kelemen, *The study of critical junctures. Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism*, „World Politics” 2007, nr 59, s. 343–351.

¹²⁴ Ibidem, s. 343; B. Palier, *Ordering change: Understanding the ‘Bismarckian’ welfare reform trajectory*, w: B. Palier (red.), *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010, s. 20; S.D. Krasner, *Approaches to the state*, „Comparative Politics” 1984, nr 16(2), s. 234.

¹²⁵ A. Alesina, S. Ardagna, F. Trebbi, *Who Adjusts and When? The Political Economy of Reforms*, NBER Working Paper 2004, nr 12049; J. Clasen, D. Clegg, J. Kvist, *European Labour Market Policies in (the) Crisis*, European Trade Union Institute, Brussels 2012, s. 8, 9.

¹²⁶ A. Boin, P. ‘t Hart, A. McConnell, *Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests*, „Journal of European Public Policy” 2009, nr 16(1), s. 81–106.

¹²⁷ P. Starke, A. Kaasch, F. van Hooren, *The Welfare State as Crisis Manager: Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013, s. 7 (tłum. własne).

zależności od ścieżki jest trudne nawet poprzez stopniowe i długie procesy, nie ma argumentów za tym, aby zmiany nagle (szczególnie o reaktywnym charakterze) prowadziły do trwałej przebudowy systemu instytucjonalnego. Dodatkowo reakcją na kryzysy jest więc często kontynuacja tego, co robiło się wcześniej – dzięki temu przynajmniej nie wywołuje się dalszych nieprzewidzianych konsekwencji własnym zachowaniem. Po drugie, w społeczeństwie istnieją mechanizmy oraz grupy interesu, którym zależy na funkcjonowaniu pewnych mechanizmów – nawet reaktywne polityki mogą być poddane presji tych grup. Autorzy zwracają przy tym uwagę, że wytwarzane przez państwa przewagi komparatywne stanowią bardzo silny mechanizm utrwalający zależność od ścieżki¹²⁸. Jeżeli rozwój gospodarczy danego państwa zależy od określonego modelu prowadzącego do przewag komparatywnych, działa to jak „potężna zachęta, aby replikować istniejące instytucje”¹²⁹.

Wolfgang Streeck dodatkowo zauważa, że instytucje w pewnym zakresie „same” adaptują się do nowych warunków dzięki pewnemu luzowi decyzyjnemu w odniesieniu do tego, jak mogą być wykorzystywane¹³⁰. Niemiecki socjolog tłumaczy, dlaczego z politycznego punktu widzenia racjonalne może być decydowanie się na brak reakcji w odniesieniu do sytuacji cechującej się wysokim poziomem niepewności. Biorąc pod uwagę dużą złożoność życia społecznego, twórcy polityk mogą zdecydować się czekać, aby instytucje same dostosowały się do nowej sytuacji ze względu na istnienie nieformalnych form adaptacji, takich jak dryf, konwersja czy powstawanie rozmaitych instytucji nieformalnych obudowujących instytucję formalną.

1.3. Standardowa umowa o pracę jako instytucja społeczna

1.3.1. Standardowa umowa o pracę z perspektywy nowego instytucjonalizmu

Z socjologicznego punktu widzenia umowę o pracę należy rozumieć jako instytucję pełniącą rozmaite funkcje – ochronne, selekcyjne, motywacyjne oraz ekonomiczne¹³¹. Umowa o pracę i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością to

¹²⁸ H. Chung, S. Thewissen, *Falling back on Old Habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden*, „Social Policy & Administration” 2011, nr 45(4), s. 356, 357.

¹²⁹ Ibidem, s. 357 (tłum. własne).

¹³⁰ W. Streeck, *Taking uncertainty seriously...*, op. cit., s. 108 i n.

¹³¹ S. Deakin, *Addressing Labour Market Segmentation*, Governance and Tripartism Department International Labour Office Working Paper 52, Genewa 2013; U. Mückenberger, S. Deakin, *From deregulation to a European floor of rights: labour law, flexibilisation, and the European single market*, „Zeitschrift für Internationales und Ausländisches Arbeits- und Sozialrecht” 1989, nr 3,

kluczowe instytucje współczesnego kapitalizmu. Podobnie jak ograniczenie odpowiedzialności przedsiębiorcy w formie spółki umożliwia racjonalizowanie ryzyka, tak umowa o pracę zapewnia ograniczenie niepewności ze strony pracownika, umożliwiając mu – dzięki osiągniętej stabilności – produktywną pracę na rzecz pracodawcy¹³². Ograniczenie to odnosi się zarówno do ekonomicznej władzy pracodawcy przez „regulację warunków pracy”¹³³, jak i – dzięki związaniu instytucji umowy o pracę z wieloma innymi mechanizmami na skutek ekspansji państwa opiekuńczego – szeroko rozumianych ryzyk socjalnych. Umowa o pracę zabezpiecza jednak pracownika w sposób selektywny, racjonalizując dostęp do bezpieczeństwa w zależności od kryterium długości i ciągłości zatrudnienia.

Standardowa umowa o pracę jest rezultatem historycznego rozwoju. Na jej obecny kształt istotnie wpłynął rozwój koncepcji państwa opiekuńczego¹³⁴. Ten aspekt sprawił, że pod umowę o pracę „podpiętych” jest wiele mechanizmów i innych instytucji: wynagrodzenie minimalne zapewniające minimalny poziom inkluzji gospodarczej, pozwalające na działania redystrybucyjne i równocześnie umożliwiające sterowanie popytowe gospodarką¹³⁵; wiele kwestii związanych z systemem edukacji i szkoleń; ubezpieczenia społeczne¹³⁶; zagadnienia zdrowia publicznego (zasady BHP, prawo do urlopu i wypoczynku itd.); oraz sprawy polityki demograficznej (urlopy związane z rodzicielstwem). Jeżeli chodzi o uprawniające jednostek, jest to problem opisywany zwykle jako skala komodyfikacji lub dekomodyfikacji danego systemu polityki społecznej, tj. zależności lub niezależności konkretnych uprawnień socjalnych od mechanizmów rynkowych – zarówno konieczności zapłaty, jak i ewentualnie spełnienia jakichś warunków związanych z wykonywaniem pracy (np. osiągnięcia konkretnego stażu pracy). Ze standardowym zatrudnieniem mogą być również związane nieoczywiste

s. 157–206; A. Hyde, *What is labour law?*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2006, s. 37–61; I. Ostoj, *Formalne i nieformalne instytucje rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012, s. 49, 50; W. Bentley MacLeod, *Great Expectations: Law, Employment Contracts, and Labor Market Performance*, IZA Discussion Paper, nr 5357, Bonn 2010. Zob. także literaturę dotyczącą tzw. funkcji prawa pracy: L. Florek, *Prawo pracy*, wyd. 15, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 8, 9; K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 48–55.

¹³² E. Giermanowska, *Ryzyko elastyczności...*, op. cit., s. 19, 20.

¹³³ L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 16; można to porównać do tzw. „funkcji ochronnej” prawa pracy.

¹³⁴ S. Deakin, *Many futures of the contract of employment*, w: J. Conaghan, R.M. Fischl, K. Klare (red.), *Labour Law in an Era of Globalization. Transformative Practices & Possibilities*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 186, 187.

¹³⁵ J.J. Dolado, F. Felgueroso, J.F. Jimeno, *The Role of the Minimum Wage in the Welfare State: An Appraisal*, IZA DP, nr 152, Bonn 2000; T. Boeri, J. van Ours, *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton 2011, s. 29–49.

¹³⁶ L. Florek, *Prawo pracy...*, op. cit., s. 338 i n.

czynniki o doniosłym znaczeniu społecznym. Z badań wiemy np., że otrzymanie kredytu mieszkaniowego w Polsce jest trudne, jeżeli nie ma się umowy o pracę na czas nieokreślony¹³⁷. Biorąc pod uwagę niskie zarobki w porównaniu z wysokimi kosztami mieszkań, słabo rozwinięty rynek najmu i „sprywatyzowanie” problemu mieszkalnictwa (bardzo niską dostępność mieszkalnictwa socjalnego i komunalnego), oznacza to, że aby zdobyć w Polsce mieszkanie, trzeba albo je odziedziczyć, albo mieć bardzo wysokie zarobki, albo umowę o pracę na czas nieokreślony i wziąć kredyt hipoteczny¹³⁸.

Dlatego też prawo pracy jest „instrumentem realizowania polityki społecznej przez państwo”¹³⁹, a umowa o pracę stanowi punkt odniesienia licznych polityk publicznych. Niniejsza książka wychodzi z założenia, które jest zgodne z istniejącym stanem prawnym, że podstawową formą zatrudnienia pracownika powinna być umowa na czas nieokreślony¹⁴⁰. Jeżeli więc nie istnieją ku temu istotne przesłanki społeczne lub ekonomiczne, zatrudnienie powinno być strukturyzowane poprzez instytucję standardowej umowy o pracę, która jest rodzajem „bramy” do innych systemów społecznych i umożliwia polityczne sterowanie procesami oraz mechanizmami, które są pod nią „podpięte”.

¹³⁷ P. Teisseyre, *Wpływ zatrudnienia na czas określony na szanse partycypacji na rynku nieruchomości*, w: M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPiSS, Warszawa 2012, s. 192–204.

¹³⁸ R. Cyran, *Luka podażowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316, s. 29–44; M. Rubaszek, A. Czerniak, *Preferencje Polaków dotyczące struktury własnościowej mieszkań: opis wyników ankiety*, „Bank i Kredyt” 2017, nr 48(2), s. 187–234.

¹³⁹ B. Godlewska-Bujok, *Skuteczność prawa zatrudnienia w Polsce. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 43.

¹⁴⁰ Zob. w szczególności: Dyrektywa Rady 99/70 dotycząca porozumienia ramowego w sprawie umów na czas nieokreślony, EUR-LEX, 31999L0070. Dziennik Urzędowy L 175, 10/07/1999, zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC, oraz załącznik do Porozumienia ramowego: „Strony niniejszego porozumienia uznają, że umowy zawarte na czas nieokreślony są i pozostaną powszechną formą stosunków pracy między pracodawcami a pracownikami [...]. Umowy o pracę zawierane na czas nieokreślony są powszechną formą stosunków pracy i przyczyniają się do podnoszenia jakości życia zainteresowanych pracowników oraz do podnoszenia efektywności”, oraz uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1998 r., III ZP 52/97, Legalis: 41520: „Standardem prawa pracy jest bowiem zatrudnianie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, która ze względu na sposób i zakres ochrony przed jej rozwiązaniem najlepiej respektuje uzasadnione potrzeby pracownika” (tak samo: wyrok SN z dnia 5 czerwca 2014 r., I PK 308/13, Legalis: 924846). Zob. również: L. Florek, *Umowa o pracę na czas określony*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 12, s. 2 i n.

1.3.2. „Kryzys” umowy o pracę

Wśród socjologów i prawników panuje dość jednolite przekonanie, że instytucja standardowej umowy o pracę przeżywa swoisty kryzys¹⁴¹. Obecnie teorie interpretujące „podkopywanie” społecznego znaczenia standardowej umowy o pracę odchodzą od reinterpretowania przyczyn „zewnętrznych” tego zjawiska (kryzys w takim ujęciu wynika np. z *outsourcingu*, globalizacji¹⁴², zmian w strukturze rodziny¹⁴³ itp.) i zwracają się w stronę konceptualizowania kryzysu umowy o pracę od strony „wewnętrznej”. W tym ujęciu podstawowym problemem staje się to, w jaki sposób prawo samo definiuje i widzi zjawisko pracy/zatrudnienia oraz wyznacza własne granice¹⁴⁴.

Z tego punktu widzenia powstanie nietypowych (niepracowniczych) form zatrudnienia wynika z niezdolności do adaptacji instytucji standardowej umowy o pracę. Im mniej elastyczne (mniej wieloznaczne w sensie formalnym i co za tym idzie – podatne na konwersję) są umowy standardowe, tym bardziej prawdopodobne, że zostaną one poddane dryfowi, natomiast „odkryte” poprzez konwersję zostaną umowy nietypowe, które będą próbować wypełniać funkcje, których standardowe umowy już nie są w stanie. Tym samym „uelastycznienie” standardowej umowy o pracę rozumiane jako zwiększenie zakresu jej oddziaływania, możliwie bez podkopywania ochronnej funkcji, staje się metodą na jej ocalenie¹⁴⁵.

¹⁴¹ N. Countouris, *The Changing Law of the Employment Relationship*, Studies in Modern Law and Policy Series, Ashgate, Aldershot 2007, s. 2 i n.; M. Vranken, *Death of Labour Law? Comparative Perspectives*, Melbourne University Press, Melbourne 2009; E. Giermanowska, *Ryzyko elastyczności...*, op. cit., s. 33, 34; A. Goldin, *Labour subordination and the subjective weakening of labour law*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2006, s. 109–131; G. Standing, *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*, Palgrave Macmillan, New York 1999.

¹⁴² Np. H. Arthurs, *The constitutionalization of employment relations: Multiple models, pernicious problems*, „Social and Legal Studies” 2010, nr 19, s. 403–422.

¹⁴³ B. Langille, *Labour law's back pages*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2006, s. 13–36; L. Vosko, *Managing the Margins: Gender, Citizenship and the International Regulation of Precarious Employment*, Oxford University Press, Oxford 2010, *passim*.

¹⁴⁴ R. Rogowski, *The emergence of reflexive global labour law*, „Industrielle Beziehungen” 2015, t. 22(1), s. 75 i n.; S. Deakin, F. Wilkinson, *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 29–34; S. Deakin, R. Rogowski, *Reflexive Labour Law, Capabilities and the Future of Social Europe*, Legal Studies Research Paper, nr 2011–04, Warwick 2011, s. 4, 5.

¹⁴⁵ L. Vosko, *Managing the Margins...*, op. cit., s. 215–218.

1.3.3. Problem elastyczności zatrudnienia

Przez elastyczność zatrudnienia należy rozumieć swobodę, jaką ma zatrudniający w regulowaniu relacji zatrudnienia z pracownikiem. W celu prowadzenia efektywnej działalności gospodarczej pracodawcom potrzebne są pewne możliwości dostosowywania liczby pracowników do swoich potrzeb (zwalniania, zatrudniania ich), dostosowywania popytu na pracę w obrębie już zatrudnionych pracowników (np. stosowania nadgodzin lub zmniejszania wymiaru pracy), możliwości przenoszenia zatrudnianych pracowników wewnątrz firmy i zlecania im różnych zadań, a także kształtowania wynagrodzenia (np. łączenia części wynagrodzenia z wynikami firmy)¹⁴⁶.

Z prawnego punktu widzenia należy zauważyć, że elastyczność w zatrudnianiu można osiągać na wiele sposobów. Można w tym celu wykorzystać przewidziane przez prawo metody, np. regulacji semiimperatywnych lub fakultatywnych instytucji prawnych, nakazujących dokonanie pewnych formalności, w zamian za co można skorzystać z instrumentów uelastyczniających (np. wprowadzenie dłuższych okresów rozliczeniowych; elastycznych systemów czasu lub miejsca pracy, co umożliwi większą elastyczność czasową i płacową). Można zastosować instrumenty zgodne z prawem, choć niekoniecznie zaplanowane przez twórców regulacji i wynikające z praktyki gospodarczej. W Polsce np. powszechną praktyką jest wykorzystywanie tzw. elastycznych systemów wynagrodzeń, które polegają na wypłacaniu części zarobków pracowników w formie premii¹⁴⁷. Można wreszcie wykorzystywać instrumenty „uelastyczniające” relacje pracownicze *explicite* niezgodne z prawem, takie jak proponowanie umów cywilnoprawnych w sytuacji, w których powinna zostać zawarta umowa o pracę; wynagradzanie „pod stołem”; niepłacenie pracownikom za nadgodziny lub nieprzestrzeganie jakichś przepisów prawa pracy.

Z perspektywy ekonomicznej instrumenty i instytucje ochronne (zapewniające stabilność zatrudnienia, pewien minimalny poziom ochrony albo konieczność realizacji kontraktu w określony sposób) mają charakter kosztu. Instrumenty ochronne zarówno mogą zwiększać koszty działalności (w szczególności podatki, składki na ubezpieczenia społeczne i regulacje dotyczące wynagrodzenia minimalnego), jak i spowalniać czynności przystosowawcze, stanowiąc jedną

¹⁴⁶ W podrozdziale luźno nawiązuję do tzw. modelu elastyczności Atkinsona. Zob. J. Atkinson, *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report No. 89, Institute of Manpower Studies, Brighton 1984; J. Atkinson, N. Meager, *Changing Working Patterns: How Companies Achieve Flexibility to Meet New needs*, Institute of Manpower Studies, London 1986.

¹⁴⁷ Wyjątkowo wysoka część wynagrodzeń pracowników w Polsce kształtuje się na podstawie uznaniowej decyzji pracodawcy uzależnionej od wyników finansowych przedsiębiorstwa. Zob. J. Nieżurawska, *Elastyczne systemy wynagrodzeń jako efektywne narzędzie kształtowania płac*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 27, s. 283–297.

z przeszkód w podejmowaniu rynkowych decyzji¹⁴⁸, np. opóźniać zwolnienia poprzez okresy wypowiedzenia.

Proponuję, aby spojrzeć na problem elastyczności z perspektywy socjologiczno-prawnej, tj. podstawowych elementów, z których składają się instytucje. Elastyczność odnosi się do problemu wieloznaczności instytucji, czyli do tego, jakie strategiczne działania można wobec niej podjąć. Elastyczność może dotyczyć więc albo formalnej strony instytucji, tj. treści reguł formalnych (tego, jak rozumieć dyspozycje reguł formalnych), albo funkcjonowania instytucji (tego, jak i czy instytucja działa, jest wdrażana itd.). Elastyczność wynikająca z formalnej strony instytucji w zakresie regulacji zatrudnienia odnosi się do swobody dostosowywania ich do rynkowych potrzeb, która pozostaje w obrębie treści regulacji formalnych. Ten typ elastyczności będzie związany z zachowaniami konwersyjnymi, tj. z takim sposobem wykorzystywania instytucji, który będzie pozostawał w granicach wyznaczanych przez treść prawa. Gdyby doszło do instytucjonalizacji tego rodzaju wykorzystywania instytucji formalnej, to w sensie typologii instytucji nieformalnych oznaczałoby to wykorzystywanie komplementarnych lub przystosowawczych instytucji nieformalnych. Formalną elastyczność regulacji zatrudnienia mierzy się najczęściej Indekssem Ochrony Zatrudnienia (*Employment Protection Index*), sumarycznym wskaźnikiem wypracowywanym przez OECD do celów porównawczych¹⁴⁹.

Elastyczność może być również osiągnięta poprzez wykorzystywanie wieloznaczności funkcjonowania instytucji. Ten jej rodzaj osiągnięty jest albo poprzez wykorzystanie rozwiązań sprzecznych z celami regulacji zatrudnienia (w szczególności prawa pracy), albo też rozwiązań wykorzystujących nieefektywność regulacji zatrudnienia. Jest on związany z „dryfowymi” zachowaniami, tj. w szczególności naruszaniem konkretnych regulacji (łamaniem prawa pracy) lub też ich obchodzeniem (wykorzystaniem umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę; wykorzystywaniem umów na czas określony zawieranych na bardzo długi czas, by ominąć część kosztów związanych z umowami na czas nieokreślony). W sensie typologii instytucji nieformalnych oznacza to taki rodzaj elastyczności, który uzyskiwany jest dzięki nieformalnym instytucjom substytucyjnym lub konkurencyjnym.

¹⁴⁸ C. Crouch, *Governing Social Risks in Post-Crisis Europe*, Edward Elgar Publishing 2015, Cheltenham, UK–Northampton, MA 2015, s. 8.

¹⁴⁹ Począwszy od 2013 r., OECD stosuje dwa wskaźniki: EPRC – odnoszący się do ochrony pracowników pracujących na umowach standardowych (umów o pracę na czas nieokreślony) oraz EPT – wskaźnik ochrony pracowników w formach niestandardowych (umów na czas określony oraz zatrudnianych przez agencje pracy tymczasowej). Zob. OECD, *Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris 2013, s. 76 i n.

Literatura odnosząca się do elastyczności zdaje się traktować ją wyłącznie z punktu widzenia formalnych regulacji. Socjologiczno-prawne ujęcie elastyczności umożliwia wybrnięcie z pewnego ślepego zaułka, jakim jest powszechne w dyskusjach o polskich regulacjach zatrudnienia stwierdzenie, że charakteryzuje się ono niewielką elastycznością. Nie można jednak traktować elastyczności w rozumieniu formalnym w oderwaniu od elastyczności osiągananej dzięki wieloznaczności funkcjonowania instytucji. Mówiąc inaczej – jeżeli zaakceptujemy możliwość istnienia „zinstytucjonalizowanej” relacji między instytucją w sensie formalnym a sprzecznymi z prawem zachowaniami wobec niej, potrzebujemy pojęcia, które uchwyci taką dynamikę relacji.

Pojęcie to pozwala równocześnie wpisać się w głównonurtowe ekonomiczne i prawne analizy mówiące o związku między sztywnością regulacji a ich nieprzestrzeganiem. Nie oznacza to jednak oczywiście, że istnieje odwrotnie proporcjonalna relacja między elastycznością formalną i osiąganą dzięki wieloznaczności funkcjonowania, choć pewna relacja zależności może tutaj występować. Jej przecenianie – charakterystyczne dla neoklasycznego założenia, że sztywne regulacje zatrudnienia muszą prowadzić do rozrostu szarej strefy i/lub niestandardowych form zatrudnienia – wiąże się z niedocenieniem możliwych pozytywnych skutków regulacji.

Istotna jest jednak uwaga, że tylko sformalizowane uelastycznienie pozwala na osiągnięcie jakiegokolwiek „sterowności” twórców polityk publicznych wobec standardowego zatrudnienia i analizowanie skutków przemian względem instytucji, które są pod nie „podpięte”¹⁵⁰. Konsekwencje niesformalizowanych zachowań są bowiem nieprzewidywalne. Tylko sformalizowane uelastycznienie przedstawia przy tym logikę nie tyle unikania ryzyka, ile zarządzania nim¹⁵¹.

¹⁵⁰ G. Schmid, *Flexibilization of the labour market through law? On equity and efficiency in the regulation of working time*, w: R. Rogowski, T. Wilthagen (red.), *Reflexive Labour Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Denver–Boston 1994, s. 317–343.

¹⁵¹ M. Huber, *Colonised by risk. The emergence of academic risks in British higher education*, w: B.M. Hutter (red.), *Anticipating Risks and Organizing Risk Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 118.

Rozdział 2

Polska gospodarka z perspektywy różnorodności kapitalizmu

2.1. Wprowadzenie. Paradygmat różnorodności kapitalizmu Halla i Soskice'a

W niniejszym rozdziale postaram się zarysować podstawowe elementy systemu instytucjonalnego Polski. Wykorzystam do tego służącą do analiz porównawczych perspektywę różnorodności kapitalizmu. Najpierw opiszę sam paradygmat w najczęściej stosowanym ujęciu stworzonym przez Petera A. Halla i Davida Soskice'a, którzy dokonali dualnego podziału najbardziej zaawansowanych gospodarek kapitalistycznych na liberalne i koordynowane. Następnie przedstawię zastosowania koncepcji różnorodności kapitalizmu do gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej. Spróbuję pokazać, że podstawowym problemem „czystych” koncepcji różnorodności kapitalizmu są trudności ze skonceptualizowaniem roli słabości instytucjonalnej w tych gospodarkach, w szczególności naruszeń lub obchodzenia prawa. Wykażę jednak, że po dokonaniu pewnych reinterpretacji Polskę można opisać jako gospodarkę rynkową zależną, w której niedostatki funkcjonowania instytucji mogą tworzyć komplementarności.

Paradygmat różnorodności kapitalizmu (*varieties of capitalism*) w wydaniu Petera A. Halla i Davida Soskice'a jest jednym z najczęściej stosowanych ujęć wykorzystywanych w instytucjonalnej analizie współczesnego kapitalizmu. Badacze dokonali dychotomicznego podziału gospodarek kapitalistycznych na liberalne gospodarki rynkowe (LGR) i koordynowane gospodarki rynkowe (KGR), co stanowiło istotny krok w odchodzeniu od paradygmatów konwergencyjnych opartych na występowaniu jednego właściwego, modelowego wariantu kapitalizmu.

Podejście to skoncentrowane jest na fakcie, jak przedsiębiorstwa rozwiązują swoje problemy koordynacyjne, wykorzystując instytucje¹. Związane jest z tym

¹ P.A. Hall, D.W. Soskice, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, w: eidem (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 5.

kulturowe nastawienie przedsiębiorców oraz pracowników (rodzaj dominującej „racjonalności”, stosunek do konkurencyjności oraz współpracy). Hall i Soskice wyróżnili pięć podstawowych sfer, w których firmy muszą rozwiązywać problemy koordynacyjne – zbiorowe stosunki pracy, szkolenia zawodowe i edukacja, nadzór korporacyjny, stosunki z innymi firmami oraz stosunki z pracownikami. Sposób ukształtowania tych relacji wykazuje komplementarność, które budują odmienne „instytucjonalne przewagi komparatywne” tych gospodarek. Pojęcie instytucjonalnej przewagi komparatywnej oznacza, że „[f]irmy mogą podejmować działania pozwalające im na produkowanie pewnego rodzaju dóbr efektywniej niż inne firmy z powodu instytucjonalnego wsparcia do ich podejmowania, które otrzymują w danym układzie ekonomicznym, natomiast instytucje istotne dla tych działalności nie są równo dystrybuowane między państwami”².

2.1.1. Liberalne gospodarki rynkowe (LGR)

Przykładem LGR według Halla i Soskice’a są Stany Zjednoczone. LGR są zdominowane koordynacją poprzez rynki i racjonalność zgodną z założeniami ekonomii neoklasycznej³, tj. nastawione są na realizację „Williamsonowskiej” logiki. Firmy w LGR są zarządzane przez menedżerów budujących hierarchiczne struktury zarządcze. Zarząd ma szeroki zakres swobody w zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników na otwartych i mobilnych rynkach pracy (filozofia *hire and fire*). LGR opierają się na indywidualnych relacjach między pracownikiem a jego firmą oraz silnie konkurencyjnych relacjach między przedsiębiorcami i pracownikami. Istotnym aspektem LGR jest brak silnej organizacji zarówno po stronie pracowników (słabe związki zawodowe), jak i pracodawców (słabe organizacje przedsiębiorców). Porozumienia zbiorowe zwykle obejmują jedno przedsiębiorstwo i często nie dotyczą wynagrodzeń. Pensje pracowników na analogicznych szczeblach w różnych przedsiębiorstwach są więc zróżnicowane, co powoduje większe możliwości „podbierania” pracowników i motywuje ich do częstych zmian pracodawcy. Organizacje pracodawców również są słabe, ponieważ przedsiębiorcy zasadniczo angażują się w agresywną konkurencję i nie dostrzegają wielu powodów do współpracy.

W związku z bardzo mobilnym rynkiem pracy zarówno pracownicy, jak i pracodawcy znajdują się w ambiwalentnej pozycji, jeżeli chodzi o inwestowanie w umiejętności sprofilowane wyłącznie pod dane przedsiębiorstwo. Pracownicy nie chcą nadmiernej specjalizacji ze względu na ryzyko zwolnienia i możliwość otrzymania lepszej oferty od innej firmy, co zmniejsza atrakcyjność profilowania

² Ibidem, s. 37 (tłum. własne).

³ Ibidem, s. 8.

się pod konkretne przedsiębiorstwo. Pracodawcy również mogą nie chcieć aktywnie inwestować w umiejętności pracownika. Silne zróżnicowanie wynagrodzeń na danych stanowiskach, spowodowane brakiem porozumień zbiorowych regulujących wynagrodzenia w danym sektorze, powoduje, że konkretny pracownik może zostać łatwo skuszony do zmiany pracy poprzez korzystniejszą ofertę ze strony innego przedsiębiorstwa. Skłania to pracowników do inwestowania w umiejętności o charakterze generalnym, które łatwiej przetransferować do innych przedsiębiorstw, natomiast pracodawców – do częstszego przerzucania kosztów szkoleń na pracowników lub „interioryzowania” go na poziomie ogólnokrajowym (wysokiej jakości edukacja o charakterze ogólnym).

Niski stopień zorganizowania po stronie podaży (brak zrzeszeń przedsiębiorców) wpływa na trudność w ewentualnym tworzeniu sektorowych porozumień zbiorowych (związki zawodowe, nawet jeśli są silne w danym sektorze, nie mają analogicznego zbiorowego partnera do negocjacji) oraz na to, że firmy kooperują ze sobą w ograniczony sposób. Liczba przedsięwzięć typu *joint-venture* zakładających dzielenie się wiedzą między przedsiębiorstwami jest ograniczona w porównaniu z KGR zarówno ze względu na to, że nie mają one wypracowanych mechanizmów kooperacji, jak i z powodu istnienia innego kanału transferu wiedzy – poprzez mobilne rynki pracy. Przedsiębiorstwa, „podbierając” sobie pracowników, wynoszą wiedzę o innych metodach funkcjonowania i innowacjach, co prowadzi do ich rozprzestrzeniania.

LGR mają instytucjonalną przewagę komparatywną w wytwarzaniu „radikalnych innowacji”, czyli zupełnie nowych dóbr i usług, opartych na nowych technologiach. Radykalne innowacje odgrywają istotniejszą rolę w dziedzinach szybko się zmieniających, w których nowy, innowacyjny produkt jest w stanie względnie szybko wyprzeć starą technologię. Są to sektory, w których istotną rolę odgrywa kwestia projektowania (*design*), szybkie recypowanie najnowszych trendów wypracowanych w ramach prac badawczo-rozwojowych lub w których możliwe z punktu widzenia technologicznego jest wprowadzenie radykalnie odmiennego produktu (a więc np. takie, w których koszty wstecznej kompatybilności nie są bardzo wysokie). Do takich sektorów należy np. przemysł elektroniczny, telekomunikacyjny i teleinformatyczny, biotechnologia oraz przemysł farmaceutyczny, sektor finansowy, reklamowy czy rozrywkowy.

Otoczenie instytucjonalne w LGR promuje powstawanie radykalnych innowacji. Słabe związki zawodowe i elastyczne regulacje zatrudnienia umożliwiają głęboką reorganizację. Firmy są bardziej skłonne podejmować duże ryzyko, ponieważ wiedzą, że zawsze mogą zwolnić pracowników, jeśli przedsięwzięcie się nie uda. Niewielka stabilność zatrudnienia, jaką mają pracownicy, ogranicza ich skłonność do inwestowania w bardzo wyspecjalizowane umiejętności przydatne konkretnej firmie i skłania ich do podejmowania szkoleń o bardziej ogólnym

charakterze. Zmniejsza to przywiązanie pracownika do konkretnej firmy, umożliwia mu większą mobilność na rynku pracy i skłania do aktywniejszego poszukiwania lepszych warunków zatrudnienia.

2.1.2. Koordynowane gospodarki rynkowe (KGR)

Modelowym przykładem KGR są dla Halla i Soskice’a Niemcy. Opierają się na bardziej rozbudowanej współpracy aktorów gospodarczych w formach innych niż rynkowe poprzez nieformalne relacje lub publiczne instytucje narzucające współpracę. Przedsiębiorstwa są powiązane ze sobą siecią zależności, co powoduje daleko idącą wymianę informacji i mniej konkurencyjne w sensie neoklasycznym nastawienie – instytucje charakterystyczne dla KGR realizują bardziej „Durkheimowską” logikę.

KGR opierają się na dobrze wykształconych pracownikach, którym przyznaje się dużą autonomię w pracy i których zachęca się do dzielenia się pozyskanymi w jej trakcie informacjami w celu usprawnienia funkcjonowania przedsiębiorstwa. Hall i Soskice zauważają, że taka sytuacja wiąże się z ryzykiem zarówno dla właścicieli firm, jak i dla pracowników. Właściciele firm są narażeni na to, że ich najlepsi pracownicy zostaną „podebrani” przez inne firmy i wyniosą wiedzę dotyczącą systemu produkcji do konkurencji. Z kolei pracownicy mogą się obawiać, że po usprawnieniu systemu produkcji ich praca nie będzie już potrzebna, co naraża ich na zwolnienia.

System instytucjonalny KGR rozwiązuje ten problem poprzez zróżnicowane narzędzia: wysoki stopień organizacji po stronie popytu i podaży („pracy” i „kapitału”), wytworzenie określonej kultury pracy, a także regulacje zatrudnienia. Wysokie uzwiązkowanie oraz szeroki zasięg porozumień zbiorowych, obejmujących swoim zakresem także wynagrodzenia, powoduje usztywnienie płac na danych stanowiskach. W związku z tym pracownikom znajdującym się w firmie nie opłaca się przechodzić do konkurencji, ponieważ ich płace i tak są regulowane w tej samej umowie zbiorowej. Umowy zbiorowe w ten sposób równocześnie zapobiegają konkurencji płacowej i „podbieraniu” pracowników. Dodatkowym czynnikiem skłaniającym do pozostawania w jednym przedsiębiorstwie są mechanizmy wiążące wynagrodzenie ze stażem pracy (wysługa lat itd.). Pracownicy dysponują równocześnie dużym wpływem na politykę zatrudnienia w przedsiębiorstwie. Rady pracownicze i/lub związki zawodowe kontrolują i ograniczają zwolnienia, zapewniając większą stabilność zatrudnienia.

Wysoki poziom zorganizowania występuje również po stronie pracodawców, skupionych w organizacjach negocjujących umowy zbiorowe i zwierających szyki wobec związków zawodowych. Skłania to pracodawców do szerszej współpracy i podejmowania wspólnych przedsięwzięć, przede wszystkim inwestycji

w badania i rozwój. Konkuruje ze sobą firmy i tak współpracują, co prowadzi do dyfuzji wiedzy i zmniejsza opłacalność „podbierania” sobie pracowników. Takie działania wpłynęłyby negatywnie na stosunki między firmami i nie są potrzebne – transfer wiedzy i tak bowiem następuje. O ile więc dyfuzja wiedzy w LGR następuje poprzez zatrudnianie wykwalifikowanych pracowników z innych firm, o tyle w KGR dochodzi do niej bezpośrednio na szczeblu kontaktów między przedsiębiorstwami.

Powoduje to, że pracodawcom opłaca się inwestować w umiejętności i zwiększanie produktywności pracowników, ponieważ nie obawiają się, że zostaną oni „podebrani”. Pracownicy zgadzają się na zdobywanie umiejętności potrzebnych wyłącznie konkretnej firmie, ponieważ ich praca jest stabilna. Sytuacja taka tworzy komplementarność, które rozwiązują problem gry o sumie zerowej w stosunkach między pracownikiem a pracodawcą i w dużej mierze ograniczają problem pokusy nadużycia, związany ze stabilnością zatrudnienia pracowników.

KGR mają instytucjonalną przewagę komparatywną w „stopniowych” innowacjach (*incremental innovation*). Stopniowe innowacje są istotniejsze dla dziedzin o mniejszej dynamice zmiany ze względu na przyzwyczajenie do określonego rodzaju dóbr, trudności we wprowadzeniu zupełnie nowych produktów przez wymogi wstecznej kompatybilności lub istnienie znaczących *learning effects*. Stąd też stopniowe innowacje odgrywają większą rolę w dziedzinach takich, jak wytwarzanie środków produkcji (narzędzia, maszyny), dobra konsumenckie, motoryzacja. Istotne jest więc tutaj przywiązanie klientów, udoskonalanie linii produktowych, poprawianie kontroli jakości i obniżanie kosztów produkcji, co umożliwia zmniejszanie cen i zwiększanie konkurencyjności.

Zapewnienie stabilności zatrudnienia (zarówno poprzez istnienie silnych związków zawodowych, jak i restrykcyjnych regulacji) utrudnia firmom szybkie zwalnianie pracowników i głęboką reorganizację, która jest częstym wymogiem efektywnego wdrożenia radykalnej innowacji. Obniża również ich skłonność do inwestowania w ryzykowne przedsięwzięcia, ponieważ mogłyby się one wiązać z bardzo dużymi kosztami w wypadku niepowodzenia – firma nie mogłaby bowiem zwolnić niechcianych pracowników. Skłania to przedsiębiorstwa do przyjmowania bardziej konserwatywnych i przewidywalnych strategii inwestycyjnych. Równocześnie stabilność zatrudnienia zapewnia pracownikom bezpieczeństwo, skłaniając do dzielenia się z zarządem firmy wiedzą dotyczącą usprawniania systemu produkcji. Motywuje to firmy do inwestowania w szkolenia w konkretnych, wąskich dziedzinach technologicznych, co tworzy podatny grunt dla stopniowego usprawniania systemu produkcji oraz samych produktów. Wzrosty produktywności następują więc poprzez udoskonalenia, a nie wprowadzanie radykalnie odmiennych produktów.

2.1.3. Rozwiązania prawne i możliwości prowadzenia polityk publicznych

W zakresie rozwiązań prawnych KGR i LGR różnią się przede wszystkim w dwóch dziedzinach – regulacji zatrudnienia oraz prawa konkurencji.

W odniesieniu do regulacji zatrudnienia KGR są znacznie mniej elastyczne w sensie formalnym niż LGR. Prawo pracy nakierowane jest na stabilizację zatrudnienia pracowników poprzez przepisy ograniczające możliwość ich zwalniania, np. przez konieczność uzasadnienia wypowiedzenia, ograniczenia w zwolnieniach zbiorowych, długie okresy wypowiedzenia, konieczność zapłacenia wysokiej odprawy. Dodatkowo dystrybucja produktywności pracowników w KGR jest zwykle bardziej równa (na skutek istotniejszej roli sektora publicznego w edukacji), co umożliwia ustawienie wyższego standardu uprawnień dla pracowników (krótsze godziny pracy, dłuższe urlopy itp). LGR ustanawiają z kolei bardzo elastyczne w sensie formalnym przepisy pracy, umożliwiające swobodniejsze regulowanie relacji między pracownikiem a pracodawcą. Ochrona zatrudnienia na poziomie powszechnie obowiązujących rozwiązań jest zredukowana i często pozostawiona swobodnej decyzji stron (co powoduje, że najczęstszą jej formą są odprawy). Uprawnienia pracowników w obrębie stosunku pracy są chronione na niższym poziomie, co odzwierciedla duże zróżnicowanie produktywności samych pracowników – zbyt wysoko ustawione uprawnienia drastycznie zwiększyłyby koszty pracy pracowników mniej produktywnych, co mogłoby spowodować bezrobocie.

W zakresie prawa konkurencji LGR charakteryzują się bardziej restrykcyjnymi przepisami dotyczącymi dzielenia się informacjami i współpracy między przedsiębiorstwami. Jest to przejaw znacznie większej roli silnej konkurencji między przedsiębiorstwami w LGR. Współpraca między konkurentami traktowana jest nieufnie, jako próba monopolizacji wolnego rynku. W KGR przeciwnie, prawo konkurencji dopuszcza większy zakres kooperacji między konkurentami, co wynika ze „skoordynowanego” charakteru kapitalizmu. W kontekście niskiej mobilności siły roboczej rozprzestrzenianie się wiedzy i innowacji zachodzi bowiem poprzez współpracę między przedsiębiorstwami. Wysoki stopień organizacji przedsiębiorców jest równocześnie reakcją na wysoki stopień organizacji pracowników. Zbyt restrykcyjne prawo antymonopolowe uniemożliwiłoby ustanawianie kanałów współpracy i potencjalnie podważyłoby nieoficjalne, nieformalne relacje będące niezbędnym mechanizmem koordynacyjnym tych gospodarek.

Jednym z centralnych problemów rozważanych przez paradygmat różnorodności kapitalizmu jest kwestia możliwości wpływania przez polityki publiczne na wyniki gospodarcze. Jeżeli gospodarki mają przewagi komparatywne

w określonych dziedzinach, które są oparte na sieciach komplementarnych elementów systemu instytucjonalnego, to twórcy polityk publicznych muszą wziąć to pod uwagę. Po pierwsze, komplementarność między poszczególnymi elementami systemu instytucjonalnego budują mechanizmy zależności od ścieżki. Jeżeli więc np. w KGR wyniki gospodarcze zależą od „stopniowych innowacji”, a ich istnienie jest m.in. uzależnione od względnie sztywnego w sensie formalnym prawa pracy, to uelastycznienie tego prawa pracy może podważyć mechanizm koordynacyjny.

Po drugie, efektywna polityka gospodarcza musi być zgodna z podstawową logiką koordynacji panującą w danej gospodarce. „Polityki gospodarcze są efektywne tylko wtedy, jeśli są zgodne z bodźcami (*incentive compatible*) [wyróżnienie oryg.], to znaczy z komplementarnymi lub koordynacyjnymi zdolnościami zakorzenionymi w istniejącej ekonomii politycznej”⁴. Zachodzą tutaj różnice między LGR a KGR. Przedsiębiorstwa i pracownicy w LGR nie potrzebują silnych mechanizmów nieformalnej koordynacji do wypracowywania zysków, ponieważ ta przebiega w formie swobodnego kontraktowania na otwartych rynkach. O ile koordynacja aktorów w LGR przebiega zasadniczo z logiką neoklasyczną/ „Williamsonowską”, o tyle polityka publiczna nakierowana na wzrost gospodarczy będzie polegała na ekspansji tej logiki. Działania państwa w LGR są nakierowane na wprowadzanie logiki rynkowej do dziedzin, które były jej dotychczas pozbawione poprzez deregulację, prywatyzację czy inne formy urynkwienia, np. w stylu nowego zarządzania publicznego⁵.

KGR opierają z kolei swoją przewagę na rozlicznych formach nieformalnej koordynacji (wysoki stopień organizacji pracowników i pracodawców; nieformalne relacje między producentami i ich klientami; nieformalne relacje między firmami; wysoki stopień zaufania). Przewagi komparatywne KGR powstały w wyniku „niezamierzonego” dopasowania różnych elementów systemu instytucjonalnego⁶. Rządy w KGR mają więc przed sobą trudniejsze zadanie. Oczywiście tworzone polityki publiczne mogą oddziaływać na nieformalne mechanizmy koordynacji (np. ułatwiając lub utrudniając zakładanie związków zawodowych czy organizacji pracodawców; tworząc określone zachęty do organizowania się albo

⁴ Ibidem, s. 46 (tłum. własne).

⁵ U. Schimank, U. Volkman, *Ökonomisierung der Gesellschaft*, w: A. Maurer, U. Schimank (red.), *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*, wyd. 2, Springer VS, Wiesbaden 2017, s. 593–609; M. Höpner, A. Petring, D. Seikel, B. Werner, *Liberalisierungspolitik: eine Bestandsaufnahme von zweieinhalb Dekaden marktschaffender Politik in entwickelten Industrieländern*, MPIfG Discussion Paper 09/7, Köln 2009, s. 3.

⁶ Wróć do tego problemu jeszcze w rozdziale 5.3. Zob. W. Streeck, K. Yamamura (red.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*, Cornell University Press, Ithaca–London 2001, passim; eidem (red.), *The End of Diversity? Prospects of German and Japanese Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca–London 2003, passim.

kooperowania itd.), jednak ich wpływ pozostaje ograniczony. Przewagi komparatywne takich gospodarek ostatecznie zależą od adaptacji dokonywanych przez niezależnych od rządu aktorów gospodarczych, przede wszystkim pracowników i pracodawców. Podstawowym problemem polityki gospodarczej KGR jest więc pytanie, w jaki sposób wzmocnić nierynkową koordynację, która następnie przełoży się na poprawę przewag komparatywnych i efektywności gospodarczej. Tworzenie polityk publicznych jest jednak ułatwione przez fakt, że rząd może zwrócić się do istniejących zrzeszeń w celu stworzenia odpowiadającego im rozwiązania. Silne związki zawodowe oraz organizacje pracodawców mogą brać udział w konsultacjach lub wręcz zostać poproszone o wypracowywanie rozwiązań, które następnie zostaną implementowane na poziomie rządowych polityk publicznych.

2.2. Specyfika Europy Środkowo-Wschodniej

2.2.1. Modele tranzytologiczne kapitalizmu w odniesieniu do Europy Środkowo-Wschodniej

Ujęcie różnorodności kapitalizmu zostało stworzone do opisu rozwiniętych państw kapitalistycznych. Paradygmat stał się kluczowy dla odchodzenia od poglądów o istnieniu jakiegoś uniwersalnego modelu społeczno-ekonomicznego⁷. W odniesieniu do Polski szczególnie wpływowe były koncepcje związane ze studiami nad transformacją (*transition studies*), które głosiły konieczność wdrażania takiego modelu w drodze reform strukturalnych, co miało powodować konwergencję mniej rozwiniętych regionów (w szczególności: państw postkomunistycznych, Ameryki Południowej i Azji Wschodniej) do bardziej rozwiniętych regionów.

Opis modeli tranzytologiczno-konwergencyjnych jest niezbędny do tego, aby pokazać przełom teoretyczny, jaki przyniosły ujęcia różnorodności kapitalizmu dla konceptualizacji modelu kapitalizmu istniejącego w Polsce. W naszej części świata modele konwergencyjne wiąże się z literaturą dotyczącą transformacji ustrojowej od gospodarki socjalistycznej do kapitalistycznej. Transformacja ta miała dokonać się dzięki wdrażaniu reform zalecanych przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, wyrażonych najbardziej dosadnie w rekomendacjach Konsensusu Waszyngtońskiego⁸. Ujęcia konwergencyjne identy-

⁷ Ideologicznym wyrazem tego ujęcia była książka: F. Fukuyama, *Koniec historii*, przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski, Znak, Kraków 2009 (pierwsze wydanie angielskie: 1992, na podstawie eseju z 1989 r.). Fukuyama argumentuje, że połączenie liberalnej demokracji w sferze polityki oraz wolnego rynku w ekonomii stanowi swoisty koniec społeczno-kulturowo-ekonomicznej ewolucji człowieka.

⁸ M. Marody, J. Wilkin, *Meandry instytucjonalizacji: Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej, EU-monitoring VI*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie–Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 2002, s. 126 i n.

fikują słabości gospodarek potransformacyjnych jako pozostałości poprzedniego systemu polityczno-społeczno-ekonomicznego, które zakłócają funkcjonowanie wolnego rynku oraz sektora publicznego poprzez istnienie zbyt silnych przedsiębiorstw państwowych, korporacji zawodowych, regulacji ograniczających działalność gospodarczą, sztywnego prawa pracy, występowanie korupcji itp.⁹. Istniejące problemy wyjaśnia się odstępstwami od „normalnego”, modelowego obrazu konkretnych instytucji, porównywanych z idiosynkratycznie i (zwykle) wybiórczo interpretowanymi elementami instytucjonalnymi wysoko rozwiniętych państw zachodnich. Zdaniem zwolenników tych wyjaśnień modelowe państwa z gospodarką kapitalistyczną charakteryzują się¹⁰:

- 1) w dziedzinie gospodarczej: zasadniczo wolnorynkową gospodarką z niewielką liczbą ograniczeń gospodarczych (w sensie teoretycznym – wysoką elastycznością reguł formalnych); z dominującą rolą kapitału prywatnego; motorem wzrostu są innowacje i wysokie technologie;
- 2) w dziedzinie prawa: silnymi rządami prawa, rygorystyczną ochroną własności prywatnej; wysoką możliwością regulowania przez państwo zachowań podmiotów poprzez prawo; efektywnymi mechanizmami egzekwowania sankcji za naruszenia prawa; społeczeństwem wykazującym postawy legalistyczne (w sensie teoretycznym można byłoby to opisać jako niski poziom wieloznaczności funkcjonowania instytucji);
- 3) w dziedzinie politycznej: zasadniczo ustabilizowaną sceną polityczną; mechanizmami umożliwiającymi efektywne włączanie i godzenie rozbieżnych interesów oraz responsywność na otaczającą rzeczywistość (udział specjalistów w tworzeniu prawa; instytucje dialogu społecznego oraz konsultacji społecznych itp.).

Zwolennicy tych wyjaśnień stoją na stanowisku, że niewystępowanie wyżej wymienionych przesłanek tworzących układ zbliżony do modelowego zasadniczo przekreśla możliwość stabilizacji danego układu instytucjonalnego. Brak istnienia tych elementów wywołuje bowiem: powstawanie mechanizmów korupcyjnych (np. na skutek przerośniętego sektora publicznego); sprzeczną z prawem nieformalność (powstają sprzeczne z prawem mechanizmy działania zastępujące nieskuteczne regulacje formalne, takie jak np. szara strefa); nieskuteczność i nieprzystawalność polityk publicznych (np. na skutek braku konkluzyjnych konsultacji); problemy gospodarcze (przede wszystkim – niski

⁹ Ibidem; M. Kokushkin, *Transitional societies in Eastern Europe: Moving beyond the Washington Consensus Paradigm in transitology*, „Sociology Compass” 2011, nr 5, s. 1047–1049.

¹⁰ J. Williamson, *What Washington means by policy reform*, w: J. Williamson (red.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1990, s. 7–20; J. Elster, C. Offe, U.K. Preuss, *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 156 i n.

wzrost gospodarczy). Uniemożliwia to stabilizację systemu, prowadzi bowiem albo do konieczności przeprowadzenia głębokich reform, albo do zapaści i regresu. Zwolennicy tych wyjaśnień widzą nieuchronną, konfliktową dynamikę w istnieniu „sprzecznych”, tj. odmiennych od modelowych, elementów¹¹. Prowadzi to do przeświadczenia, że aby dokonać transformacji, konieczne jest odgórne „przeszczepienie” modelu, np. poprzez „terapię szokową”, czyli w sposób radykalny, całościowy i szybki¹².

2.2.2. Wkład teoretyczny modeli różnorodności kapitalizmu

Paradygmat różnorodności kapitalizmu pozwolił na dostrzeżenie możliwości istnienia odmiennych modeli. Zróznicowanie w obrębie samego gospodarczego centrum otworzyło możliwość dodawania dalszych zmiennych i dalsze różnicowanie. Dychotomiczny model Halla i Soskice’a był krytykowany, modyfikowany oraz poddawany istotnym rewizjom wychodzącym w zasadzie z tej samej logiki, którą sami Hall i Soskice kierowali przeciwko homogenicznemu ujęciu jednolicie liberalno-wolnorynkowego kapitalizmu. Do dwupodziału dodawano więc kolejne modele, np. familiarystycznych mieszanych gospodarek rynkowych południowej Europy¹³, autorytarnych azjatyckich gospodarek z silną rolą organizacyjną państwa¹⁴ albo wprowadzano zupełnie nowe podziały oparte na innych kryteriach¹⁵.

Europa Środkowo-Wschodnia charakteryzowała się wieloma zjawiskami, które uzasadniały próby dostrzeżenia odmienności: wielowiekowe zapóźnienie, wpływające na brak różnego rodzaju kapitałów (w szczególności ekonomicznego i społecznego), ale równocześnie silne i długotrwałe powiązanie z gospodarczym centrum, tworzące specyficzny układ polityczno-społeczno-ekonomiczny; doniosłość dziedzictwa komunizmu oraz transformacji ustrojowej; odmiennosc społeczno-kulturowa regionu. W początkowym okresie dyskusji na temat

¹¹ Zob. szczególnie: bardzo wpływowe książki „tranzytologiczne”: O. Blanchard, K. Froot, J. Sachs (red.), *The Transition in Eastern Europe*, t. 1, 2, University of Chicago Press, Chicago–London 1994. W zawartych w obu tomach artykułach przewija się wizja groźby upadku projektu transformacyjnego, jeżeli reformy nie będą wystarczająco całościowe.

¹² L. Balcerowicz, *Socjalizm. Kapitalizm. Transformacja. Szkice z przełomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 360–367.

¹³ O. Molina, M. Rhodes, *The political economy of adjustment in mixed market economies: A study of Spain and Italy*, w: R. Hancké, M. Rhodes, M. Thatcher (red.), *Beyond Varieties of Capitalism. Conflicts, Contradictions and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 223–252.

¹⁴ M.A. Witt, G. Redding, *China: Authoritarian capitalism*, w: M.A. Witt, G. Redding (red.), *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*, Oxford University Press, Oxford 2014 s. 11–32.

¹⁵ B. Amable, *Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 13–16.

odmienności regionu jego specyfikę dostrzegano przede wszystkim w kwestii braku tradycyjnych, zachodnich elit rynkowych¹⁶, a także w nietypowych relacjach między systemem politycznym i ekonomicznym¹⁷. Interpretacje próbujące nawiązać bezpośrednio do ujęcia różnorodności kapitalizmu wyprowadzano z różnych pozycji naukowych¹⁸, a region był ostatecznie opisywany jako odmiana gospodarki liberalnej, koordynowanej, mieszanej lub też jako zupełnie odmienny rodzaj kapitalizmu¹⁹.

Podstawową zmienną utrudniającą zastosowanie „czystego” paradygmatu różnorodności kapitalizmu do państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, jest niska efektywność instytucjonalna oraz doniosła rola specyficznego typu nieformalności. Paradygmat różnorodności kapitalizmu w wersji Halla i Soskice’a wychodzi z podstawowego założenia, że aktorzy w obrębie systemu instytucjonalnego działają generalnie zgodnie z regułami formalnymi, natomiast polityki publiczne zasadniczo osiągają swoje cele. W wypadku LGR bardzo elastyczne instytucje formalne są uzupełniane słabo ustrukturyzowanymi nieformalnymi zachowaniami nastawionymi na realizację „Williamsonowskiej” logiki. W wypadku KGR instytucje nieformalne odgrywają zdecydowanie istotniejszą rolę: do tego stopnia, że znacząco obniżają koszty koordynacji, a nawet tworzą zupełnie nowe jej mechanizmy, niezakorzenione w regułach formalnych, ale wciąż zgodne z panującymi regułami formalnymi. W sensie teoretycznym mówimy o komplementarnych instytucjach nieformalnych. Polityki publiczne w LGR i KGR mogą osiągać swoje cele, ponieważ aktorzy co do zasady przestrzegają reguł ustalanych w ramach procesu rządzenia rozumianego jako efektywne ustalanie, stosowanie i egzekwowanie zasad²⁰.

¹⁶ G. Eyal, I. Szelényi, E.R. Townsley, *Making Capitalism Without Capitalists*, Verso, London–New York 1998, passim.

¹⁷ J. Staniszkis, *Postkomunizm: próba opisu*, w: K. Frieske, W. Morawski (red.), *W biegu czy w zawieszeniu? Ludzie i instytucje w procesie zmian*, Warszawa 1994, s. 87–101.

¹⁸ Zob. K. Jasiecki, *Nowa peryferyjność w perspektywie różnorodności kapitalizmu. Przykład posocjalistycznych państw Unii Europejskiej*, w: T. Zarycki (red.), *Polska jako peryferie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 59–62.

¹⁹ Streszczenie tych dyskusji w książce: K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013; także: E.A. Iankova, *Central and Eastern European capitalism: A critical perspective on the varieties of capitalism approach for its analysis*, „Emecon” 2010, nr 1, <https://www.semanticscholar.org/paper/Central-and-Eastern-European-capitalism-%3A-a-on-the-Iankova/1736f9aeabf8a6ac434ff1a3f6533ddb2b3d9b94> (dostęp: 1.08.2019); P. Baboř, *Varieties of capitalism in Central and Eastern Europe: Measuring the co-ordination index of a national economy*, „SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe” 2010, nr 4, s. 439–458; K. Bluhm, *Theories of capitalism put to the test: introduction to a debate on central and eastern Europe*, „Historical Social Research/Historische Sozialforschung” 2010, t. 45, nr 2, s. 197–217.

²⁰ A.M. Kjaer, *Rządzenie*, przeł. M. Dera, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 18.

W przeciwieństwie do rozwiniętych państw zachodnich cechą systemów instytucjonalnych państw Europy Środkowo-Wschodniej jest: wieloznaczność funkcjonowania instytucji; doniosła rola nieformalności przystosowawczej, substytucyjnej i konkurencyjnej; nieprecyzyjne relacje między sferami gospodarki i polityki; brak responsywnych i skoncentrowanych na osiąganiu celów strategii tworzenia polityk publicznych; niespójności między podejmowanymi politykami publicznymi; niezdolność instytucji do kształtowania zachowań aktorów społecznych i gospodarczych oraz rozbieżność między treścią regulacji a ich wdrażaniem.

W odniesieniu do Polski „ogólna” słabość instytucjonalna była konceptualizowana, m.in. jako „wypaczone ramy instytucjonalne”²¹, stan „niskiej równowagi”²², syndrom „miękkiego państwa”²³, „niska jakość rządzenia”²⁴ czy liczne „nieefektywności” państwa i sektora publicznego²⁵.

Aplikowalność ujęcia różnorodności kapitalizmu do Polski (i szerzej, Europy Środkowo-Wschodniej) była przedmiotem zainteresowania Krzysztofa Jasieckiego, w związku z tym należy odesłać do jego książki po bardziej szczegółowe informacje²⁶. Uważam, że teoretycznym przełomem w odniesieniu do aplikowania modelu różnorodności kapitalizmu w odniesieniu do EŚW jest możliwość wyjaśnienia i włączenia w rozważania nad efektywnością gospodarczą zagadnienia nieformalności lub słabości instytucjonalnej jako trwałych elementów systemu instytucjonalnego. Wieloznaczność funkcjonowania instytucji (rozumiana jako rozprzestrzenienie zachowań sprzecznych z prawem, wypaczających cele regulacji, szeroko rozbudowana nieformalność substytucyjna, konkurencyjna i przystosowawcza itd.), z punktu widzenia tranzytologicznego traktowana jako odstępstwo od normalnego, „pożądanego” modelu, może stać się trwałym, „znormalizowanym” czy wręcz „funkcjonalnym” elementem danego systemu instytucjonalnego. Na tym stanowisku w odniesieniu do regulacji zatrudnienia będę stać w niniejszej książce.

²¹ K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku...*, op. cit., s. 277.

²² B. Greskovits, *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*, Central European University Press, Budapest 1998, s. 178 i n.

²³ J. Hausner, M. Marody (red.), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie-Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 2000, s. 120.

²⁴ J. Rokita, S. Starnawski, *Plan budowy państwa. 20 idei na rzecz poprawy jakości rządzenia*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 8, 9.

²⁵ M. Boni (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 222, 235, 262, 287, 301, 309 i n.

²⁶ K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku...*, op. cit.; idem, *Polityka publiczna wobec kapitału zagranicznego. Kapitalizm zależny?*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 4, s. 9–37.

2.2.3. Rola wieloznaczności funkcjonowania instytucji lub zachowań sprzecznych z prawem w literaturze

Należy podkreślić, że koncepcje stojące na stanowisku, że możliwa jest instytucjonalizacja czy normalizacja zachowań sprzecznych z prawem oraz stabilizacja słabości instytucjonalnej, wpisują się w szerszą tradycję badań, niekoniecznie związanych z nowym instytucjonalizmem czy ujęciem różnorodności kapitalizmu. Tradycja ta ma korzenie w socjologicznych, politologicznych i ekonomicznych interpretacjach mających zróżnicowane ambicje poznawcze oraz zakres.

Po pierwsze, istnieje grupa wyjaśnień podkreślająca możliwość stabilizacji wieloznaczności funkcjonowania instytucji skoncentrowana na niedoborach i dysfunkcjach władzy i systemu politycznego. Zwolennicy tezy o „postkomunizmie” sugerują, że w Polsce doszło do powstania struktury władzy, w której jest ona sprawowana odmiennie, niż wynika to z formalnych zasad, natomiast „ośrodki faktycznej władzy [...] ulokowane są poniżej progu parlamentarno-partyjnego polityki”²⁷. Zbliżone jest ujęcie „demokracji negocjacyjnej”, gdzie „prawdziwa” polityka ma miejsce poza sferą formalnych regulacji²⁸, a także „fasadowości” demokracji, w której „powiązania nieformalne zamieniają bezosobowe, formalistyczne relacje między uczestnikami życia organizacyjnego w więzi osobiste”²⁹. W zakresie polityk publicznych i narzędzi wykorzystywanych przez rząd należy dodać do tego koncepcje „funkcjonalizacji patologii”³⁰, „patologii instytucji”³¹, „instytucjonalizacji nie-odpowiedzialności”³², intencjonalnego używania przez rządzących nieformalnych instytucji³³ lub też celowego tworzenia instytucji dysfunkcyjnych³⁴. Wszystkie te ujęcia zasadniczo podkreślają, że patologie systemu politycznego są do pewnego stopnia funkcjonalne dla określonych grup, mechanizmów władzy itd. Badacze podkreślający funkcjonalność wieloznaczności instytucjonalnej dla systemu politycznego często dochodzili do paradoksalnego wniosku, że ze względu na istniejące mechanizmy (które

²⁷ J. Staniszkis, *Postkomunizm: próba...*, op. cit., s. 97, 98.

²⁸ E. Mokrzycki, *Demokracja „negocjacyjna”*, w: E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz (red.), *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 140–145.

²⁹ A. Zybertowicz, *Demokracja jako fasada: przypadek III RP*, w: E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz (red.), *Utracona dynamika...*, op. cit., s. 180.

³⁰ J. Staniszkis, *Postkomunizm: próba opisu*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2001, s. 105.

³¹ A. Kojder, *Patologia instytucji*, w: W. Kuczyński (red.), *Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989–1999*, Wydawnictwo United Publishers & Production, Warszawa 2001, s. 1018, 1019.

³² J. Hausner, M. Marody (red.), *Jakość rządzenia...*, op. cit., s. 127–152.

³³ M. Federowicz, *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 159 i n.

³⁴ A. Leszczyński, *Dysfunkcjonalność zaplanowana? Casus Instytutu Pamięci Narodowej (1998–2010)*, w: M. Jarosz (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012, s. 98–110.

moglibyśmy porównać do zależności od ścieżki) przestrzeganie formalnych procedur zasadniczo reprodukuje istniejące mechanizmy nieformalne³⁵. To podejście dobrze podsumował polityk (i socjolog) Ludwik Dorn, stwierdzając, że

[w Polsce – przyp. KM] państwo normatywne nie działa. Jest bezsilne i nieskuteczne. Więc aby coś zrobić, państwo i jego prawa muszą zostać ominięte. Aby zbudować gazoport, aby poradzić sobie ze skutkami powodzi, aby przyspieszyć otwarcie ustawy, zawsze potrzebna jest oddzielna ustawa. Specustawa omijająca gąszcz istniejących przepisów. Ustawy „zwyczajne”, składające się na państwo normatywne, jedynie sankcjonują to, że nic nie można zrobić³⁶.

Po drugie, istnieje zbliżona tradycja badań socjologicznych zorientowanych na patologiczne relacje między państwem i rynkiem, korzystne dla określonych grup interesu. Koncepcja „równowagi niskiego poziomu”³⁷ Beli Greskovitsa wyjaśnia powstanie specyficznej komplementarności między „neoliberalną” polityką gospodarczą a defektami funkcjonowania mechanizmów inkluzji politycznej w społeczeństwach Europy Środkowo-Wschodniej. „Neoliberalna” polityka może być prowadzona, ponieważ wytworzone zostają mechanizmy neutralizowania wpływu grup niezadowolonych z transformacji na system polityczny, co ma chronić przeprowadzającą transformację elitę polityczną. To strukturalne wykluczanie dużych grup społeczeństwa hamuje równocześnie możliwości rozwoju. Interpretacja „kapitalizmu postkomunistycznego”³⁸ Jadwigi Staniszkis skoncentrowana jest na powstaniu w Polsce zasad (łączyących reguły formalne i nieformalne) korzystnych dla postkomunistycznych elit, rodzimych technokratów oraz międzynarodowych korporacji. Do tej dziedziny należy zaliczyć liczne socjologicznie zorientowane badania nad korupcją i jej funkcjami ekonomicznymi, „brudnymi wspólnotami”, klientelizmem i działaniami związanymi z poszukiwaniem renty³⁹ czy strukturalnymi patologiami gospodarczych decyzji rządów⁴⁰.

³⁵ A. Zybertowicz, *Demokracja jako fasada...*, op. cit., passim; A. Czarnota, M. Krygier, *Po postkomunizmie – następny etap? Rozważania nad rolą i miejscem prawa*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2(185), s. 145–197.

³⁶ L. Dorn, *Anatomia słabości. Rozmawia Robert Krasowski*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2013, s. 65, 66.

³⁷ B. Greskovits, *The Political Economy of Protest...*, op. cit., s. 178 i n.

³⁸ J. Staniszkis, *Postkomunizm: próba opisu*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2001, s. 196–216.

³⁹ Np. A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa komunistyczne w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2004, s. 127–153; A. Kojder, A. Sadowski (red.), *Klimaty korupcji*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2002, passim, szczególnie s. 71–75, 101–159; A. Zybertowicz, B. Pilitowski, *Polityczna pogoń za rentą: Peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne” 2009, z. 14, s. 110–122.

⁴⁰ M. Jarosz (red.), *Manowce polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN i ISP PAN, Warszawa 2001, passim; idem (red.), *Pułapki prywatyzacji*, ISP PAN, Warszawa 2003, passim.

Po trzecie, istnieją interpretacje związane ze studiami nad rozwojem, które stoją na stanowisku, że w Polsce doszło do ustabilizowania wykazującego się istotnymi słabościami instytucjonalnymi oraz zacofanego modelu gospodarczego. Koncepcje „pułapki średniego rozwoju”⁴¹, „dryfu rozwojowego”⁴² czy „stagnacji sekularnej”⁴³ dotyczą przede wszystkim negatywnych perspektyw możliwości osiągnięcia przez Polskę poziomu rozwoju państw zachodnich. Mają jednak znacznie szersze inklinacje i konsekwencje poznawcze. Zwolennicy tych koncepcji podkreślają, że system gospodarczy i instytucjonalny w Polsce, w początkowym okresie po 1989 r. kreujący silną dynamikę powodującą głębokie zmiany oraz dający nadzieję na szybką konwergencję, nie tylko nie spełnił swoich oczekiwań, lecz powoli osiąga równowagę w formie, która nie daje perspektyw na dogonienie państw gospodarczego centrum. Równocześnie nie spełniło się podstawowe założenie podejść tranzytologicznych głoszące, że niekoherentne systemy są nieuchronnie dynamiczne. Strukturalnie uwarunkowana nieskuteczność, niespójność podejmowanych polityk publicznych oraz masowe rozbieżności między treścią normatywną a zachowaniami aktorów (które w rozumieniu stworzonych przez mnie definicji moglibyśmy ująć jako wieloznaczność funkcjonowania instytucji) nie przeszkodziły systemowi instytucjonalnemu w osiągnięciu równowagi. Ujęcia podkreślające zjawisko „dryfu rozwojowego” konceptualizują stabilność słabości instytucjonalnej Polski od strony ekonomicznej.

Wreszcie istnieje wiele socjologicznych i socjologiczno-prawnych interpretacji skoncentrowanych na rozziwie między poziomem instytucjonalnym a kulturowym i wartościami podzielanymi przez polskie społeczeństwo. Instytucje łączą indywidualny poziom kognitywno-normatywny z poziomem ponadindywidualnym. Pytanie więc, czy (i jeśli tak, to jak) możliwe jest istnienie systemu instytucjonalnego, gdy jednostki zasadniczo nie akceptują istniejących rozwiązań formalnych.

Socjologowie zmiany społecznej i transformacji podkreślali, że polskie społeczeństwo charakteryzuje się względnie trwałym konfliktem między tym, co indywidualnie opłacalne (racjonalnością mikro), a tym, co korzystne dla ogółu (racjonalnością makro). Konflikt ten jest mitygowany przez indywidualne strategie przystosowawcze, kulturę oraz tworzenie rozwiązań nieformalnych lub

⁴¹ S. Gomułka, *Transformacja gospodarczo-społeczna Polski 1989–2014 i współczesne wyzwania*, „Nauka” 2014, nr 3, s. 13–15.

⁴² T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012.

⁴³ E. Mączyńska, *Potencjał rozwojowy Polski w kontekście hipotezy o nowej sekularnej stagnacji*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 73, s. 933–946.

półformalnych⁴⁴. Andrzej Rychard wysunął wręcz tezę o swoistym przyzwyczajeniu Polaków do tego, że instytucje nie działają tak, jak powinny (tj. są w stanie „kryzysu”), a to powoduje z kolei „«zżyci[e] się» Polaków zarówno z pojęciem, jak i ze zjawiskiem kryzysu”⁴⁵.

Socjologowie prawa podkreślali z kolei, że określony stan dysfunkcyjności prawa (naruszania prawa, masowe zachowania nieformalne wypaczające cele prawa lub jego formalną literę, tj. zjawiska definiowane przez mnie jako wieloznaczność funkcjonowania instytucji) może zostać znormalizowany i przyswojony społecznie. Wyjaśnienia te są przede wszystkim skupione na postawach i indywidualnym doświadczeniu (np. jednostki obserwują na indywidualnym poziomie „dysfunkcyjności prawa”⁴⁶), co może powodować poczucie „destrukcji normatywności”⁴⁷ czy wręcz „nihilizm prawny”⁴⁸.

Wreszcie zbliżone interpretacje, ściśle związane z rynkiem pracy, prezentują socjologowie pracy posługujący się metodami biograficznymi. Adam Mrozowicki na podstawie badań na młodych pracownikach mieszkających we Wrocławiu pokazał, że prekaryjne warunki pracy (często zakładające wykorzystanie np. umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę) są poddawane procesom „normalizacji”. Pracownicy angażują się w wiele strategii przystosowawczych, w tym racjonalizują takie formy zatrudnienia jako własny wybór lub też nieodłączny element gospodarki rynkowej⁴⁹.

⁴⁴ A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000; A. Rychard, *Kultura zjawiska kryzysu w Polsce: wstępne refleksje*, w: B. Jałowiecki, S. Kaprański (red.), *Spółeczny wymiar kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 21–30.

⁴⁵ Ibidem, s. 25.

⁴⁶ A. Kojder, *Dysfunkcyjność prawa*, w: *Kultura prawna i dysfunkcyjności prawa*, t. 1, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 281–294; G. Skąpska, *Wpływ regulacji prawnej na kształtowanie się dysfunkcyjnych form kultury prawnej*, w: *Kultura prawna i dysfunkcyjności prawa*, t. 1, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 39–60; A. Turska, E. Łojko, *Kilka refleksji o dysfunkcyjnościach prawa w kulturze i kultury w prawie*, w: *Kultura prawna...*, op. cit., t. 1, s. 527–539.

⁴⁷ A. Kojder, *Godność i siła prawa. Szkice socjologicznoprawne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 283–306; idem, *Destrukcyjność normatywności*, w: A. Kojder, Z. Cywiński (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 55–57.

⁴⁸ A. Kojder, *Prawo w impasie*, w: M. Jarosz (red.), *Polska. Ale jaka?*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005, s. 127, 154–157.

⁴⁹ A. Mrozowicki, *Normalisation of precariousness? Biographical experiences of young workers in the flexible forms of employment in Poland*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 2016, nr 2(12), s. 94–112.

2.3. Polska jako zależna gospodarka rynkowa

Z punktu widzenia niniejszej pracy najistotniejszym postępowaniem teoretycznym ujęć różnorodności kapitalizmu w odniesieniu do państw Europy Środkowo-Wschodniej była konceptualizacja możliwości zaistnienia komplementarności między słabościami instytucjonalnymi i wieloznacznością funkcjonowania instytucji na poziomie politycznym, gospodarczym i/lub społecznym.

Obecnie szczególną popularność zdobyły perspektywy „kapitalizmu zależnego” czy „zależnej gospodarki rynkowej”, które łączą zmodyfikowaną Wallersteinowską teorię zależności z ujęciem różnorodności kapitalizmu. Podejścia te podkreślają, że defekty instytucjonalne przynoszą określone korzyści pewnym aktorom gospodarczym i politycznym, w szczególności dużym korporacjom międzynarodowym i krajowym, a także niektórym grupom społecznym – przede wszystkim technokracji „krajowej” i klasie politycznej. Pierwsze próby stworzenia tego modelu podjął Lawrence King, argumentując, że w warunkach słabości instytucjonalnej państwa oraz lokalnego biznesu w państwach Grupy Wyszehradzkiej powstał model kapitalizmu zdominowany przez sojusz między zarządzanym przez technokratów państwem oraz międzynarodowymi i krajowymi korporacjami⁵⁰. „Chrzestnymi” właściwego modelu zależnej gospodarki rynkowej byli Andreas Nölke i Arjan Vliegenthart. Opisali oni elementy koordynacyjne zgodnie z paradygmatem różnorodności kapitalizmu Halla i Soskice’a. Zdaniem Nölkego i Vliegentharta aby mówić o odrębnym rodzaju kapitalizmu, niezbędne jest⁵²: 1) istnienie alternatywnego mechanizmu koordynacji blisko połączonego z 2) relatywnie stabilnym zestawem instytucji opartym na rynkowych komplementarnościach, który prowadzi do 3) zestawu konkretnych przewag komparatywnych i przewagi w wynikach ekonomicznych wobec podobnych, ale mniej czystych systemów społeczno-ekonomicznych.

Zdaniem ww. autorów państwa Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Słowacja, Węgry i Polska) cechują się takimi odrębnościami. Zależne gospodarki rynkowe (ZGR) charakteryzują się wyjątkowo dużym wpływem korporacji międzynarodowych i krajowych na kształt instytucjonalny. Dla wielkich przedsiębiorstw

⁵⁰ L. King, *Central European capitalism in comparative perspective*, w: B. Hancké, M. Rhodes, M. Thatcher (red.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 307–327. W podobnym nurcie była jednak utrzymana diagnoza „kapitalizmu bez kapitalistów” wysunięta przez Gila Eyala, Ivána Szelényiego i Eleanor Townsley (G. Eyal, I. Szelényi, E.R. Townsley, *Making Capitalism...*, op. cit.).

⁵¹ Sformułowanie za: M. Bancarzewski, *Japanese Foreign Direct Investment: Varieties of Capitalism, Employment Practices and Worker Resistance in Poland* [nieopublikowana praca doktorska], 2015, s. 59.

⁵² A. Nölke, A. Vliegenthart, *Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe*, „World Politics” 2009, nr 61(4), s. 676.

Tabela 3. Zależna gospodarka rynkowa według Nölkego i Vliegentharta

Kluczowe instytucje	Liberalna gospodarka rynkowa	Koordynowana gospodarka rynkowa	Zależna gospodarka rynkowa
Wyróżniający mechanizm koordynacji	konkurencyjne rynki i formalne umowy	sieci powiązań między firmami i organizacje przedsiębiorców	zależność od wewnętrznych hierarchii międzynarodowych przedsiębiorstw
Podstawowy mechanizm pozyskiwania finansowania	krajowe i międzynarodowe rynki kapitałowe	kredytowanie przez banki krajowe i wewnętrznie generowane fundusze	bezpośrednie inwestycje zagraniczne i zagraniczne banki
Nadzór korporacyjny	kontrola zewnętrzna/ rozproszony akcjonariat	kontrola wewnętrzna/ akcjonariat skoncentrowany	kontrola przez centrale międzynarodowych przedsiębiorstw
Zbiorowe stosunki pracy	pluralistyczne, oparte na rynku; niewiele układów zbiorowych	korporatystyczne, konsensualne; sektorowe lub krajowe układy zbiorowe	łagodzenie nastrojów wykwalifikowanej siły roboczej; układy zbiorowe na poziomie firm
Edukacja i szkolnictwo zawodowe	ogólne umiejętności, wysokie wydatki na badania i rozwój	szkolenia na poziomie firm lub branży; szkolenie zawodowe	ograniczone wydatki na dalsze szkolenia
Transfer innowacji	oparty na rynkach i formalnych umowach	istotna rola wspólnych przedsięwzięć (<i>joint ventures</i>) i organizacji przedsiębiorców	wewnętrzny transfer przedsiębiorstw międzynarodowych
Przewaga komparatywna	radikalna innowacja w sektorze technologicznym i usługowym	stopniowa innowacja	platformy montażowe częściowo zestandaryzowanych produktów przemysłowych

Źródło: A. Nölke, A. Vliegenthart, *Enlarging the varieties...*, op. cit., s. 680; tłumaczenie częściowo własne, a częściowo za: K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku...*, op. cit., s. 110.

międzynarodowych ZGR służą głównie jako platformy montażowe dóbr o średnio-niskiej wartości dodanej, które są następnie wykorzystywane do produkcji bardziej wartościowych dóbr w globalnych łańcuchach wartości. Nadzór korporacyjny sprawowany jest przez międzynarodowe centrale przedsiębiorstw. Relacje pracownicze charakteryzują się średnią sztywnością prawa pracy, co umożliwia relatywnie łatwe zwalnianie pracowników w wypadku dużych wahań popytu, ale równocześnie utrzymuje względny spokój w przedsiębiorstwach. Układy zbiorowe zawierane są na poziomie firmy, pozwalając na „rozgrywanie” pracowników między sobą oraz na konkurencję kosztową między firmami. Edukacja i szkolnictwo zawodowe są organizowane i finansowane przez państwo,

natomiast transfer innowacji odbywa się poprzez centrale międzynarodowych firm z gospodarek „centrum”. Gospodarki te są więc mało innowacyjne, co nie przeszkadza im w osiąganiu relatywnie dobrych wyników gospodarczych (których owoce są jednak nierównomiernie rozkładane).

Zasadniczo zgadzam się z krytyką wysuniętą pod adresem modelu zależnej gospodarki rynkowej przez Krzysztofa Jasieckiego, który twierdzi, że jest on uproszczony i ahistoryczny, a także charakteryzuje się determinizmem i przypisywaniem nadmiernych intencji przedsiębiorcom (i krajowym, i międzynarodowym)⁵³. W moim przekonaniu nie docenia się jednak zalet tej propozycji. Pozwala ona bowiem na wyjaśnienie połączenia dwóch elementów: niekwestionowanego sukcesu gospodarczego państw Grupy Wyszehradzkiej oraz spostrzeżeń mówiących o słabości instytucji formalnych w państwach regionu. Nölke i Vliegenthart precyzyjnie pokazują, że pewne słabości instytucjonalne mogą być komplementarne z przewagami komparatywnymi.

2.3.1. Rola kapitału zagranicznego

Koncepcja kapitalizmu zależnego podkreśla rolę bezpośrednich inwestycji i inwestorów zagranicznych⁵⁴ oraz zasadniczo eksportowy charakter gospodarek państw wyszehradzkich (eksport stanowi 85–95% PKB Czech, Węgier i Słowacji i ok. 50% PKB Polski⁵⁵). Inwestorzy zagraniczni są kuszeni niższymi podatkami⁵⁶, istnieniem specjalnych stref ekonomicznych⁵⁷ oraz relatywnie dobrze wykształconą siłą roboczą⁵⁸.

⁵³ K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku...*, op. cit., s. 280, 281.

⁵⁴ J. Drahokoupil, B. Galgóczi, *Introduction. Foreign direct investment in eastern and southern European countries: still an engine of growth?*, w: B. Galgóczi, J. Drahokoupil, M. Bernaciak (red.), *Foreign investment in Eastern and Southern Europe after 2008: Still a Lever of Growth?*, European Trade Union Institute, Brussels, s. 19–35; G. Hunya, *Mapping flows and patterns of foreign direct investment in Central and Eastern Europe, Greece and Portugal during the crisis*, w: B. Galgóczi, J. Drahokoupil, M. Bernaciak (red.), *Foreign Investment*, op. cit., s. 37–69.

⁵⁵ Bank Światowy, *Exports of goods and services (% of GDP)*, 2017, http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?year_high_desc=true (dostęp: 1.02.2019).

⁵⁶ J. Drahokoupil, *Analysing the capitalist state in post-socialism: Towards the porterian workfare postnational regime*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2007, nr 31(2), s. 401–424.

⁵⁷ C. Guagliano, S. Riela, *Do special economic areas matter in attracting FDI? Evidence from Poland, Hungary and Czech Republic*, ISLA Working Paper, Milano 2005; R. Pastusiak, *Specjalne Strefy Ekonomiczne jako stymulator rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 191–268.

⁵⁸ L.P. King, A. Sznajder, *The state-led transition to liberal capitalism: Neoliberal, organizational, world-systems, and social structural explanations of Poland's economic success*, „American Journal of Sociology” 2006, nr 3(112), s. 751–801.

Kapitał zagraniczny w państwach wyszehradzkich odegrał szczególną rolę. Lawrence King i Iván Szélényi zauważają, że państwa socjalistyczne nastawione były na silną koncentrację kapitału inwestycyjnego (państwa jako „kolektywnego kapitalisty”), który miał służyć jako narzędzie inżynierii społecznej. Po wycofaniu się z dystrybucji i alokacji środków przez system polityczny oraz w warunkach słabej dostępności kapitału prywatnego kapitał zagraniczny niejako wszedł na miejsce dawnego socjalistycznego kapitału inwestycyjnego. Powoduje to, że odgrywa on daleko istotniejszą rolę niż inwestycje zagraniczne w krajach rozwiniętych. Niektórzy autorzy sugerują wręcz, że szczególna rola inwestorów zagranicznych została niejako świadomie wybrana jako alternatywa wobec opisywanego np. przez Staniszkis „kapitalizmu politycznego”, czyli utrzymania wiodącej roli systemu politycznego, co miało miejsce np. w Rosji i na Ukrainie⁵⁹. Kapitał zagraniczny odgrywa istotną rolę w finansowaniu przedsięwzięć, modernizowaniu gospodarki, a także ma kluczową pozycję „symboliczną”. O ile więc np. w państwach rozwiniętych banki zagraniczne kontrolują średnio kilkanaście–dwadzieścia kilka procent sektora bankowego, o tyle w Polsce przez lata ten odsetek wynosił 60–70%, a dopiero w 2017 r. inwestorzy krajowi zaczęli kontrolować większość sektora bankowego⁶⁰. Krzysztof Jasiecki zauważa, iż

jest symptomatyczne, że udział inwestorów zagranicznych w gospodarkach państw wyszehradzkich jest obecnie znacznie większy niż w latach sześćdziesiątych w Ameryce Łacińskiej i innych krajach Trzeciego Świata, gdy formułowano teorie „rozwoju zależnego”. Stali się oni dostawcami kapitału, wiedzy zarządczej i eksperckiej oraz włączyli gospodarki tego regionu w sieci globalnych powiązań gospodarczych⁶¹.

Powoduje to również, że twórcy polityk publicznych są wyjątkowo wrażliwi na potrzeby zagranicznych inwestorów⁶².

2.3.2. Regulacje zatrudnienia i zbiorowe stosunki pracy

Nölke i Vliegenthart zauważają, że o ile liberalne gospodarki rynkowe mają elastyczne regulacje zatrudnienia, natomiast koordynowane – sztywne, o tyle zależne gospodarki rynkowe cechują się średnią sztywnością regulacji zatrudnienia. Średnia sztywność prawa pracy pozwala zabezpieczyć się przed załamaniem się

⁵⁹ L.P. King, I. Szélényi, *Post-communist economic systems*, w: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*, 2 wyd., Princeton University Press, Princeton–Oxford 2005, s. 207–223.

⁶⁰ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków*, lata 2007–2017, Warszawa 2008–2018.

⁶¹ K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku...*, op. cit., s. 107.

⁶² Zob. także: J. Drahokoupil, *Globalization and the State in Central and Eastern Europe. The Politics of Foreign Direct Investment*, Routledge, London–New York 2009, s. 150 i n.

cykli produkcyjnych, a równocześnie umożliwia relatywnie łatwe dostosowanie poziomu zatrudnienia do zmiennego popytu⁶³.

Opis ten pasuje do Polski, co będzie jeszcze wielokrotnie rozwijane w niniejszej pracy. Należy wstępnie zauważyć, że charakterystyczną cechą polskiego rynku pracy w okresie po wybuchu kryzysu ekonomicznego była specyficznie rozwinięta jego destandaryzacja. Uelastycznienie regulacji wynikało z wieloznaczności funkcjonowania regulacji zatrudnienia oraz związanej z nią wieloznaczności reguł formalnych odnoszącej się do niestandardowych form zatrudnienia i przyjmowało formę naruszeń prawa pracy, zawierania umów na czas określony na bardzo długi okres, wykorzystywania umów cywilnoprawnych jako substytutów umów o pracę czy też zawierania takich umów w pracy tymczasowej. Jak będę starał się udowodnić, zachowania te pozostawały komplementarne wobec pozostałych cech polskiego systemu instytucjonalnego oraz prowadzonych po kryzysie polityk.

Cechą charakterystyczną ZGR w zakresie regulacji zatrudnienia jest słabość samoorganizacji partnerów społecznych (związków zawodowych oraz organizacji pracodawców) oraz poleganie w zakresie regulacji zatrudnienia zasadniczo na ustawowych rozwiązaniach prawnych (a nie np. na układach zbiorowych). Organizacje pracodawców i związki zawodowe w ZGR są ograniczone, poziom uzwiązkowienia oraz krycia przez układy zbiorowe jest niski. W gospodarce dominują układy zbiorowe na poziomie przedsiębiorstw (a nie branży czy zawierane na szczeblu ogólnokrajowym). Związki zawodowe w rezultacie odgrywają w państwach Grupy Wyszehradzkiej znacznie mniejszą rolę, jeżeli chodzi o regulacje zatrudnienia i współuczestniczenie w zarządzaniu przedsiębiorstwami niż w państwach Europy Zachodniej.

Poziom uzwiązkowienia w Polsce w opisywanym okresie był bardzo zróżnicowany w zależności od branży i sektora (prywatny czy publiczny) i oscylował w okolicach kilkunastu procent. W 2014 r. w górnictwie i wydobywaniu uzwiązkowienie wynosiło 72%, w edukacji 25%, w przetwórstwie przemysłowym 6%, a handlu 2%⁶⁴. Związkom nie udało się w szczególności „przebić” do wydawałoby się dobrych dla działalności związkowej branż, takich jak np. handel wielkopowierzchniowy⁶⁵. Związki znacznie częściej występowały w sektorze publicznym niż prywatnym (w 62% publicznych zakładów pracy i 38% prywatnych⁶⁶). Sza-

⁶³ Relatywną łatwość zwalniania potwierdzają międzynarodowe badania porównawcze, np. Deloitte, *International Employment Law Redundancy and termination in Europe*, 2013.

⁶⁴ GUS, *Związki zawodowe w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 6.

⁶⁵ J. Czarzasty, *Związki zawodowe w sieciach handlowych w Polsce – niespełnione marzenie o korporatyzmie w sektorze prywatnym*, w: J. Czarzasty, A. Mrozowski (red.), *Organizowanie związków zawodowych w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 114–131.

⁶⁶ GUS, *Związki zawodowe w Polsce...*, op. cit., s. 11.

cunki wskazują, że jedynie od kilkunastu do maksymalnie 25% pracowników było objętych układami zbiorowymi pracy wobec europejskiej średniej wynoszącej 62%⁶⁷. Negocjacje zbiorowe mają najczęściej miejsce na poziomie przedsiębiorstw, co jest zgodne z modelem gospodarki rynkowej zależnej. Ten poziom negocjacji zbiorowych powoduje zarówno wzmocnienie siły przetargowej pracodawców wobec pracowników, jak i przyczynia się do fragmentacji ruchu związkowego. Dominację układów zbiorowych na poziomie zakładu należy tłumaczyć fragmentaryzacją związków zawodowych, niskim poziomem uzwiązkowania, względnie wysokim poziomem szczegółowości prawa pracy, relatywną słabością central związkowych i branżowych oraz niechęcią pracodawców do zawierania jakichkolwiek porozumień⁶⁸. Zakładowy poziom układów zbiorowych wynika również z przemian strukturalnych i własnościowych w gospodarce, w szczególności prywatyzacji wielu zakładów po 1989 r., kiedy zagraniczny kapitał przekształcał wiele „zakorzenionych” lokalnie zakładów w elementy lokalnych sieci produkcyjnych, co przerwało więzi organizacyjne i kooperacyjne podmiotów w poszczególnych branżach⁶⁹.

W rezultacie w Polsce zarejestrowanych jest ok. 20 tys. związków zawodowych, z czego większość to związki małe, ok. 12,9 tys. prowadzi zaś aktywną działalność⁷⁰. Reprezentatywne z punktu widzenia dialogu społecznego są w Polsce trzy związki zawodowe: OPZZ, „S” oraz FZZ. Silna fragmentaryzacja związków zawodowych jest częściowo związana z ich konfliktowymi relacjami⁷¹, w szczególności między OPZZ a „S”.

Podobny problem słabej reprezentatywności oraz fragmentaryzacji dotyczy organizacji pracodawców. Liczba pracodawców należących do organizacji pracodawców oscylowała w omawianym okresie w granicach ok. 16 tys. podmiotów⁷² (spośród ponad 1,7 mln ich wszystkich). Należą do nich podmioty zatrudniające ok. 20% wszystkich pracowników⁷³. W Polsce reprezentatywne z punktu widzenia ogólnokrajowego dialogu społecznego (jako członkowie Trójkątnej

⁶⁷ Dane bardzo się różnią. Zob. L. Fulton, *Worker representation in Europe*, Labour Research Department and European Trade Union Institute 2013, www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Collective-Bargaining2 (dostęp: 1.08.2019).

⁶⁸ G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy jako przejaw dialogu społecznego na poziomie zakładu pracy*, w: J. Stelina (red.), *Zakładowy dialog społeczny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 160, 161.

⁶⁹ Ibidem, s. 161.

⁷⁰ GUS, *Związki zawodowe w Polsce...*, op. cit., s. 7.

⁷¹ J. Gardawski, *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 2003, *passim*.

⁷² GUS, *Organizacje pracodawców w Polsce w latach 2010–2014*, Warszawa 2015.

⁷³ ICTWSS, *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 51 countries between 1960 and 2014*, 2016.

Komisji, a obecnie Rady Dialogu Społecznego) są cztery organizacje (Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Business Centre Club i Związek Rzemiosła Polskiego). Oznacza to pluralizm i istotną fragmentaryzację zachodzącą po stronie organizacji pracodawców. W innych państwach rozwiniętych bardzo często pracodawców reprezentuje jedna lub dwie organizacje⁷⁴. Ze względu na to, że kształtowały się one historycznie, zrzeszając przedsiębiorców mających różne interesy⁷⁵, są one wobec siebie, podobnie jak związki zawodowe, przynajmniej częściowo konkurencyjne. Organizacje pracodawców często co prawda podejmują współpracę, nierzadko jednak eksponują różnice w ramach dialogu społecznego⁷⁶.

2.3.3. Niskie koszty pracy jako przewaga komparatywna Polski

Przewaga komparatywna gospodarek rynkowych zależnych leży zasadniczo w niskich kosztach pracy. Opis ten pasuje do Polski⁷⁷. Oznacza to, że o konkurencyjności Polski stanowi przede wszystkim relacja między stworzoną wartością a kosztami pracy. Udział wynagrodzeń w PKB należy do najniższych w Europie (przedostatni przed Litwą; ok. 46%) i wciąż spada⁷⁸, a poziom zwrotu z inwestycji w kapitał ludzki (tj. przede wszystkim – w wynagrodzenia) jest bezprecedensowo wysoki⁷⁹. Wzrosty produktywności pracy w Polsce po 1995 r. były bardzo duże w porównaniu z innymi państwami rozwiniętymi.

Wzrosty produktywności równocześnie związane były z obniżeniem realnych kosztów pracy. Oznacza to, że opłacalność zatrudniania w Polsce istotnie się podniosła.

Polska gospodarka ma istotną przewagę komparatywną w następujących sektorach: produkcja żywności, napojów i wyrobów tytoniowych; papieru i mebli; gumy i plastiku; kamienia i szkła; wytwarzaniu produktów metalowych oraz innych produktów przemysłowych. Mniej istotną przewagę posiada w produkcji tekstyliów i skór, papieru, metali nieżelaznych, maszynierii elektronicznej

⁷⁴ H. Kohl, *Wolność związkowa, prawa pracownicze i dialog społeczny w Europie Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach Zachodnich*, Fredrich-Ebert-Stiftung, Warszawa 2009, s. 18.

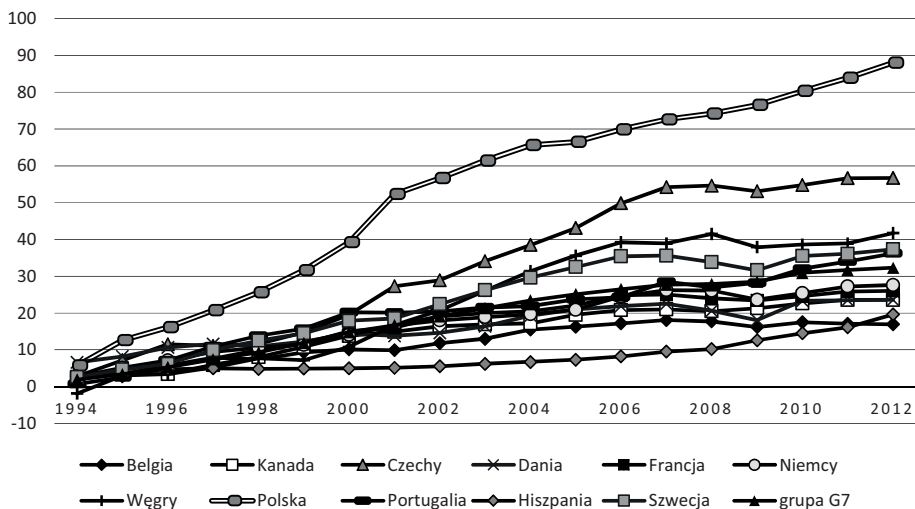
⁷⁵ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce...*, op. cit., s. 227–232.

⁷⁶ J. Męcina, *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*, IPS UW, Warszawa 2010, s. 136, 137.

⁷⁷ Z. Wysokińska, *Identification of the competitive advantages of new member states of the European Union on the European market by intensity of production factors endowment*, „Comparative Economic Research Central and Eastern Europe” 2008, t. 11, nr 3, s. 35–51.

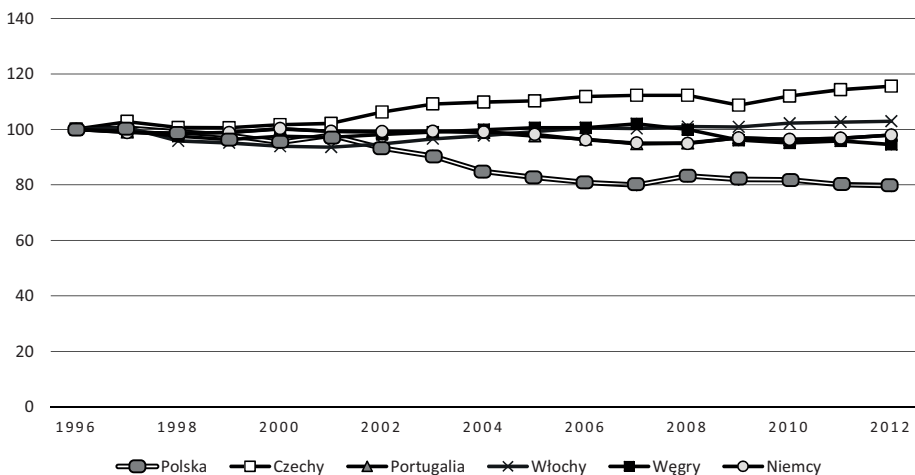
⁷⁸ Komisja Europejska, *Macro-economic database AMECO*, 2018.

⁷⁹ Dane: PricewaterhouseCoopers, *Saratoga HC Benchmarking, 2012–2015*; PricewaterhouseCoopers, *Key trends in Human Capital*, 2012.



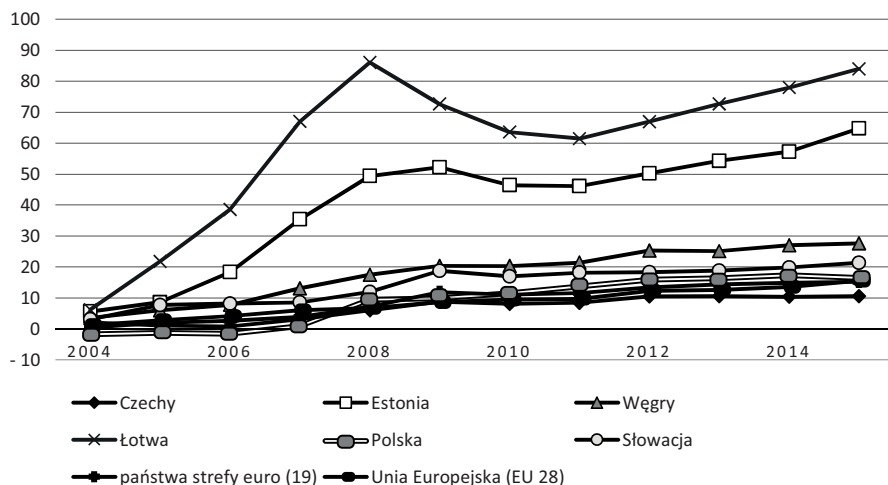
Wykres 1. Skumulowany wzrost produktywności w wybranych państwach OECD i grupie G7 w latach 1994–2012 w % (1993 = 100%)

Źródło: OECD, *Labour productivity growth in the total economy, 1994–2012*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDYGT> (dostęp: 1.08.2019); obliczenia własne.



Wykres 2. Zmiana w jednostkowych kosztach pracy w wartościach realnych w latach 1996–2012 (1996 = 100%)

Źródło: Eurostat, za: P. Bogumil, R. Wielądek, *Securing Poland's economic success: A good time for reforms*, ECFIN Country Focus 2014, t. 11, nr 9, s. 5.



Wykres 3. Skumulowany wzrost kosztów pracy w całej gospodarce w latach 2004–2015 (w %)

Źródło: OECD, *Productivity and ULC by main economic activity (ISIC Rev. 4)*, stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDBI_I4 (dostęp: 1.08.2019); obliczenia własne.

i samochodów oraz w drukarstwie⁸⁰. W zakresie przemysłu przetwórczego ujawnioną przewagę komparatywną Polska osiąga wyłącznie w produkcji żywności, samochodów i części do nich oraz wyrobów surowcowych⁸¹. Wszystkie te sektory należą do bardziej pracochłonnych niż kapitałochłonnych. Najgorzej Polska wypada natomiast w produkcji zaawansowanych, kapitałochłonnych dóbr o wysokiej wartości dodanej, takich jak produkty farmaceutyczne, komputery, sprzęt komunikacyjny i samolotowy. Z sektorów uznawanych za zaawansowane Polska ma przewagę komparatywną wyłącznie w przemyśle stoczniowym⁸².

Co więcej, Polska gospodarka charakteryzuje się wertykalną specjalizacją oraz znajduje się zasadniczo na średnich (pracochłonnych) pozycjach w globalnym łańcuchu wartości, co również jest zgodne z założeniami modelu ZGR⁸³.

⁸⁰ K. Laursen, *Revealed comparative advantage and the alternatives as measures of international specialization*, „Eurasian Business Review” 2015, nr 5, s. 102, 103.

⁸¹ J. Hausner (red.), *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 43.

⁸² K. Laursen, *Revealed comparative advantage...*, op. cit., s. 102, 103.

⁸³ M.J. Grodzicki, *Global value chain and competitiveness of V4 economies*, w: D. Kiendl-Wendner, K. Wach (red.) *International Competitiveness in Visegrad Countries: Macro and Micro Perspectives*, Fachhochschule Joanneum, Graz 2014, s. 13–31; W. Milberg, X. Jiang, G. Gereffi, *Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization*, w: J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, R. Kozul-Wright (red.), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, International Labour Office, Geneva 2014, s. 158.

Również badania przeprowadzane wśród inwestorów zagranicznych pokazują, że niskie koszty pracy⁸⁴, rozumiane jako dostępność relatywnie taniej, ale stosunkowo dobrze wykwalifikowanej siły roboczej⁸⁵, były przez lata najistotniejszymi czynnikami przyciągającymi zagraniczne inwestycje.

2.3.4. Innowacje i innowacyjność

Charakterystyka przewag komparatywnych gospodarek rynkowych zależnych powoduje, że nie muszą one intensywnie inwestować w innowacje, aby rozwijać się gospodarczo – ich przewaga komparatywna tkwi bowiem nie tyle w działaniach innowacyjnych, ile w niskich kosztach pracy. Gospodarki należące do grupy gospodarek rynkowych zależnych wydają więc zarówno bardzo niewielkie kwoty na badania i rozwój oraz edukację, jak i znajdują się na bardzo odległych miejscach w rankingach zestawiających innowacyjność⁸⁶.

Wydatki na badania i rozwój w Polsce co prawda zasadniczo rosną (z 0,6% PKB w 2007 r. do 1% w 2015 r.⁸⁷), ale wciąż pozostają znacząco niższe niż średnia w krajach rozwiniętych (ok. 2,5% dla OECD i 2% dla UE28). Co więcej, niskie wydatki na badania i rozwój należy raczej wiązać z niskimi wydatkami sektora prywatnego, a nie publicznego. Sektor publiczny wydaje w Polsce na badania i rozwój ok. 0,25% PKB, co jest bliskie średniej europejskiej. Takie wydatki sektora publicznego są bliskie tym ponoszonym przez państwa uznawane za bardzo innowacyjne, jak np. Holandia czy Finlandia, oraz znacznie wyższe niż niektórych wiodących innowatorów, jak Wielka Brytania (0,12% PKB) czy Szwecja (0,11% PKB). Znacząco mniej w Polsce na badania i rozwój wydaje jednak sektor szkolnictwa wyższego (ok. 0,25–0,3% w porównaniu ze średnią UE 28 wynoszącą 0,5%) i przede wszystkim – sektor prywatnego biznesu. O ile

⁸⁴ Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Opinie inwestorów zagranicznych o warunkach działalności w Polsce*, Warszawa 2005, s. 2; J. Błuszkowski, J. Garlicki, *Opinia inwestorów zagranicznych o społecznych i ekonomicznych warunkach działalności w Polsce*, Indicator, Warszawa 2003; Polska Agencja Informacji i Handlu, *Polska ze stabilnym klimatem dla inwestorów zagranicznych*, Warszawa 2017, s. 12–15.

⁸⁵ Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Klimat inwestycyjny w Polsce, Raport z badania zrealizowanego przez TNS Pentor*, Warszawa 2011, s. 28; Warsaw Business Journal Group, *Investing in Poland. Trendbook Poland 2015*, Warszawa 2015, passim.

⁸⁶ W zestawieniu Komisji Europejskiej *European Innovation Scoreboard* Polska znajduje się na piątej pozycji od końca w UE (przed Rumunią, Bułgarią, Litwą i Łotwą), w *Global Innovation Index* – ma 39 miejsce na świecie (spośród państw UE wyprzedzając jedynie Grecję i Rumunię), natomiast w zestawieniu Boston Consulting Group – *International Innovation Index* – pozycję 52 na świecie (wyprzedzając jedynie Bułgarię spośród państw UE).

⁸⁷ Dane: Bank Światowy, *Research and development expenditure (% of GDP)*, 2017, <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=PL> (dostęp: 1.08.2019).

w większości państw rozwiniętych wydatki sektora prywatnego biznesu na badania i rozwój wynoszą od 1 do 2% PKB, o tyle w Polsce jest to ok. 0,4%, przy czym w latach 2006–2010 ten odsetek był nawet tak niski jak 0,1–0,2% PKB⁸⁸. Pewną rolę odgrywa tu struktura polskiej gospodarki wraz z istotnym udziałem mniejszych przedsiębiorstw w rynku, które są zasadniczo mniej skłonne do inwestowania w innowacje⁸⁹.

Niskie nakłady na badania i rozwój wiążą się z faktem, że przedsiębiorcy mogą osiągać zyski bez konieczności ponoszenia dużych wydatków na innowacje, tj. poprzez konkurowanie i korzystanie z niskich kosztów pracy. Jak będę starał się wykazać w dalszej części pracy, jest to w dużej mierze ułatwione przez deformalizację polskiego rynku pracy i instytucjonalne oraz regulacyjne słabości, które pozwalają na poszukiwanie obniżania kosztów pracy w działaniach naruszających lub nagińających prawo. Te strategie stanowić będą swoistą „innowację” zależnej gospodarki rynkowej.

2.3.5. System edukacyjny i szkolnictwo zawodowe

Zależne gospodarki rynkowe mają charakterystyczną strukturę wydatków na edukację i szkolenia zawodowe. O ile wydatki sektora publicznego na te cele kształtują się na średnim poziomie w porównaniu z innymi państwami rozwiniętymi, o tyle wydatki prywatne są bardzo niskie. Przedsiębiorcy i państwo w koordynowanych i liberalnych gospodarkach rynkowych muszą ponosić wysokie nakłady na szkolenia pracowników i edukację, ponieważ przewagi komparatywne tych gospodarek tkwią w działaniach opierających się na badaniach i rozwoju, co wymaga bardzo dobrze wykształconych pracowników. Szkolnictwo zawodowe w zależnych gospodarkach rynkowych jest organizowane głównie przez państwo i umożliwia uzyskanie edukacji na średnim poziomie. Przedsiębiorcy nie inwestują dużo w pracowników, ponieważ edukacja oferowana przez państwo wystarcza do wykonywania czynności, w ramach których osiągają zyski. Przewaga komparatywna niskich kosztów pracy, które są generowane w sektorach o niskiej i średniej wartości dodanej, powoduje, że ten poziom edukacji i szkoleń zawodowych jest po prostu wystarczający.

Opis ten dobrze pasuje do Polski. Wydatki na edukację kształtują się w okolicach 5% PKB, co nie jest dalekie od średniej UE 28 (ok. 5,3% PKB), zaniżanej

⁸⁸ Eurostat, *Research and development expenditure, by sectors of performance as % of GDP*, 2017, ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsc00001&plugin=1 (dostęp: 1.08.2019).

⁸⁹ A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Wyzwania rozwojowe małych i średnich przedsiębiorstw. Innowacje, technologie, kryzys*, Difin, Warszawa 2011, s. 77, 78.

jednak istotnie przez pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej⁹⁰. W Polsce odnotowuje się spadkowy trend (w 2005 r. wydawano ok. 5,5% PKB).

Bardzo niskie są jednak wydatki i zasięg szkoleń zawodowych. Odsetek polskich przedsiębiorstw oferujących pracownikom wstępne szkolenia zawodowe należał do najniższych w Unii Europejskiej (w 2010 r. – 4,6% wobec średniej UE 28 – 24,2%; w 2015 – 7,5% przy średniej unijnej 30,5%⁹¹). Polskie przedsiębiorstwa oferują bardzo mało ustawicznych szkoleń zawodowych (tj. odbywających się regularnie w ramach pracy) – w 2010 r. oferowało je jedynie 22% przedsiębiorstw wobec średniej 66%, w 2015 – 44% wobec średniej 72%⁹². W 2010 r. w Polsce występował najwyższy odsetek przedsiębiorstw nieoferujących żadnych szkoleń zawodowych w Unii Europejskiej (78% wobec średniej UE 28–34%). W 2015 r. sytuacja się poprawiła – 55% przedsiębiorstw nie oferowało żadnych szkoleń przy średniej unijnej 27%⁹³.

2.3.6. Wydatki socjalne i państwo opiekuńcze

Zależne gospodarki rynkowe charakteryzują się średnimi wydatkami na państwo opiekuńcze, które pozwalają finansować infrastrukturę, edukację oraz transfery socjalne adekwatne do potrzeb tych gospodarek. Poziom tych wydatków zwykle mierzy się w relacji do PKB. Jest to szczególnie charakterystyczne, jeżeli porówna się wydatki państw Europy Środkowo-Wschodniej z bardzo niskimi wydatkami na państwa opiekuńcze innych państw przechodzących transformację ekonomiczną (np. Ameryki Łacińskiej czy państw azjatyckich). Dość wysoki poziom wydatków socjalnych należy wiązać z mechanizmami zależności od ścieżki sięgającymi jeszcze czasów realnego socjalizmu⁹⁴ oraz specyficznym charakterem transformacji ekonomicznej. Instrumenty państwa opiekuńczego odegrały istotną rolę w łagodzeniu skutków społecznych budowania gospodarek rynkowych⁹⁵.

⁹⁰ Eurostat, *Total public expenditure on education by education level and programme orientation – as % of GDP, All ISCED 2011 levels excluding early childhood educational development*, 2019, appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uae_fine06&lang=en (dostęp: 1.08.2019).

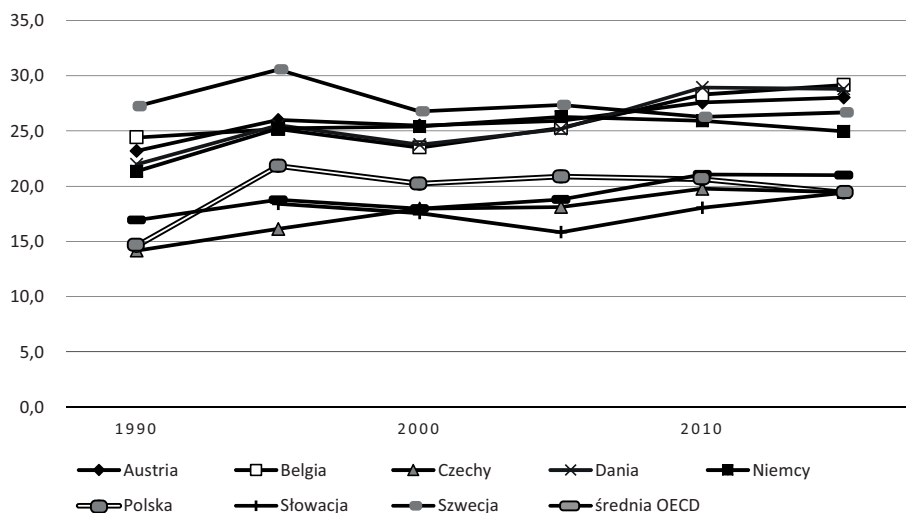
⁹¹ Eurostat, *Enterprises employing IVT participants by size class – % of all enterprises [trng_cvt_34s]*, 2019.

⁹² Eurostat, *Enterprises providing training by type of training and NACE Rev. 2 activity – % of all enterprises [trng_cvt_01n2]*, 2019.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ S. Haggard, R.R. Kaufman, *The Eastern European welfare state in comparative perspective*, w: A. Cerami, P. Vanhuysse (red.), *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009, s. 217–236; eidem, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2008, s. 305–345.

⁹⁵ B. Greskovits, *The Political Economy of Protest...*, op. cit., passim.



Wykres 4. Wydatki socjalne jako % PKB w latach 1990–2015

Źródło: OECD, *Social Expenditure – Aggregated data*, stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG (dostęp: 1.08.2019); prezentacja danych własna.

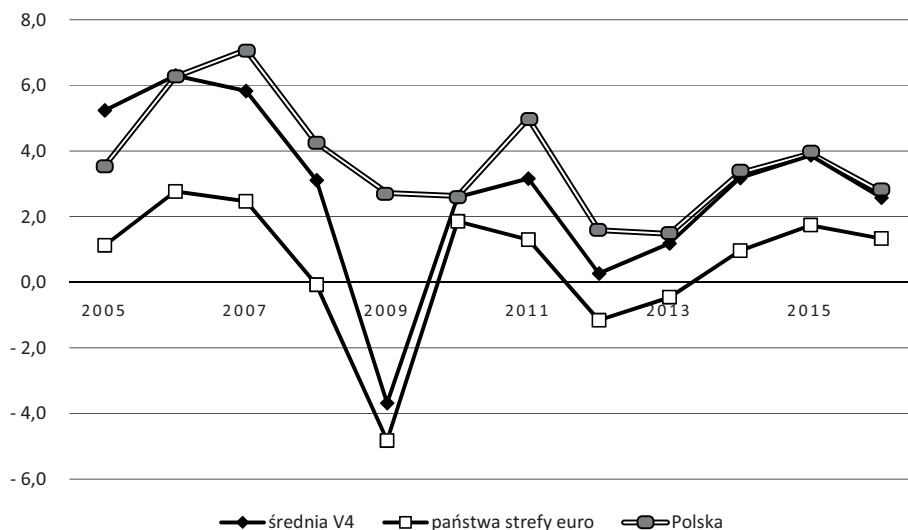
Opis ten pasuje do Polski. W całym okresie po 1989 r. Polska utrzymywała średni, ale stabilny poziom wydatków w relacji do PKB, co było charakterystyczne dla państw Europy Środkowo-Wschodniej dokonujących transformacji systemowej.

2.3.7. Sukces kapitalizmu zależnego

Jak podkreślają Nölke i Vliegenthart, cechą gospodarek bliskim modelom „czystym” jest zdolność do utrzymywania wysokiego wzrostu gospodarczego. Należy więc zauważyć, że państwa V4, uznawane za modelowe przykłady gospodarek rynkowych zależnych, osiągały bardzo dobre wyniki gospodarcze po akcesji do Unii Europejskiej z punktu widzenia standardowych czynników makroekonomicznych.

PKB Polski wzrosło w latach 2005–2016 nominalnie o ponad 90%; PKB Słowacji – o 70%, Węgier – o 61%, Czech – o 48%. W tym samym czasie PKB nominalne państw strefy euro wzrosło o 28%, Niemiec – o 22%, Francji – o 27%, natomiast Włoch jedynie o 13%⁹⁶. PKB realne Polski wzrosło w tym okresie

⁹⁶ Eurostat, *Gross domestic product at market prices, current prices in million of units of national currency, 2004–2015, 2016*, obliczenia własne. Licząc w euro (obliczenia podane na kursy walutowe) – PKB Polski wzrosło o 108%, Słowacji – o 126%, Czech – o 74%, Węgier – o 31%, natomiast państw strefy euro o 28%; Niemiec – o 33%, Francji – o 27% i Włoch – o 13% – Eurostat, *Gross domestic product at market prices, current prices in million euro, 2016*, obliczenia własne.



Wykres 5. Wzrost PKB *per capita*, zmiana roczna (w %)

Źródło: OECD, *GDP growth per capita, annual growth/change, 2005–2016*, dane 2016, obliczenia własne.

o 56%, Słowacji – 57%, Węgier – 16%, Czech – 33%, natomiast państw strefy euro – o 12%⁹⁷. PKB *per capita* również rosło w stałym tempie, znacząco przewyższającym tempo wzrostu państw strefy euro.

Stopa zatrudnienia w analogicznym okresie wzrosła w Polsce o ponad 10 punktów procentowych, na Słowacji – o 5,1 pp., na Węgrzech – 0,7 pp., w Czechach – o 5,4 pp., natomiast w państwach strefy euro o 1 pp., w Niemczech – o 8,5 pp., we Francji – o 0,2 pp., we Włoszech zaś spadła o 1,3 pp.

2.3.8. Podmiotowość państwa

Istotnym aspektem analizy z zakresu różnorodności kapitalizmu jest kwestia możliwości wpływania przez państwo na istniejące rozwiązania oraz prowadzenie podmiotowych polityk publicznych. Państwa o liberalnych gospodarkach mają relatywnie duże możliwości w tym zakresie ze względu na stosunkowo niewielką rolę nieformalnej koordynacji. Polityki publiczne w tych państwach mogą być więc nakierowane na rozszerzanie logiki rynkowej koordynacji poprzez takie działania, jak prywatyzacja, deregulacja, uelastycznianie regulacji itd., co wspiera przewagi komparatywne tych gospodarek. Wspieranie przewag

⁹⁷ IMF, *Real GDP growth*, dane 2005–2016, obliczenia własne.

komparatywnych koordynowanych gospodarek rynkowych jest ograniczone ze względu na szczególną rolę nieformalnej koordynacji w gospodarce.

Na tym tle możliwości prowadzenia skutecznych polityk przez zależne gospodarki rynkowe zawierają w sobie pewien paradoks. Są one ograniczone przez słaby (mniej responsywny, mniej efektywny) system instytucjonalny – co przejawia się doraźnością polityk publicznych, ich nieprzystawalnością, niskim poziomem przestrzegania prawa itp. Dodatkowo w tych państwach istotną rolę odgrywa sprzeczna z regułami formalnymi nieformalność, która nierzadko przybiera formę posiadających pewne funkcjonalności zachowań sprzecznych z prawem. Paradoks polega na tym, że część przewag komparatywnych zależnych gospodarek rynkowych jest warunkowana zachowaniami łamiącymi lub naginającymi prawo, które umożliwiają ograniczanie kosztów pracy i zwiększenie atrakcyjności dla inwestycji zagranicznych, co następnie przekłada się na wzrost gospodarczy, ale równocześnie buduje zależność tych państw i osłabia możliwości wpływania rządów na prowadzone polityki publiczne.

W sensie nowego instytucjonalizmu oznacza to, że możliwości oddziaływania polityk publicznych w zależnych gospodarkach rynkowych będą słabsze (mniejsze możliwości przeprowadzania otwartych reform w formie przesunięcia i warstwowania; więcej konwersji i dryfu) i bardziej zależne od ścieżki. Równocześnie niskie możliwości oddziaływania tych polityk nie będą musiały przekładać się na złe wyniki gospodarcze. Sukces gospodarek rynkowych zależnych może zostać bowiem oparty na nieintencjonalnych komplementarnościach zbudowanych na konwersji i dryfie, w tym – na działaniach polegających na obchodzeniu lub naruszaniu regulacji formalnych w celu obniżenia kosztów pracy.

Rozdział 3

Kryzys i polityki publiczne po kryzysie

3.1. Wprowadzenie. Globalny kryzys ekonomiczny a sytuacja w Polsce

W rozdziale postaram się opisać, jakie skutki wywołał globalny kryzys ekonomiczny w Polsce i jakie strategie polityczne oraz polityki publiczne podejmował rząd w odniesieniu do niego.

Korzeni globalnego kryzysu finansowego i ekonomicznego należy doszukiwać się w powstałej w pierwszej dekadzie XXI w. bańce na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych¹. Spekulacyjny wzrost cen napędzany był przez udzielanie pożyczek na zakup nieruchomości osobom o niskich zdolnościach finansowych (tzw. *subprime mortgage*). Kredyty te stawały się elementami tzw. instrumentów strukturyzowanych, produktów finansowych sprzedawanych następnie przez amerykańskie i europejskie instytucje finansowe². Dodatkowo wiele instrumentów finansowych było oferowanych przez tzw. równoległy system bankowy (ang. *shadow banking system*), wyłączony spod standardowej kontroli regulacyjnej. Krach na rynku nieruchomości w połowie 2007 r. spowodował kłopoty finansowe największych amerykańskich banków i upadek kilku z nich (Lehman Brothers, Bear Sterns, Merrill Lynch, Washington Mutual).

Zależność światowej gospodarki od amerykańskiej spowodowała globalną recesję. Szczególnie ciężko kryzys zaznaczył się w Europie: europejski sektor finansowy był silnie powiązany z amerykańskim i wiele europejskich banków wymagało akcji pomocowych. Strefa euro jako całość weszła w stan recesji w drugim kwartale 2008 r. Perturbacje podkopały w szczególności zaufanie do zobowiązań finansowych państw. Od 2010 r. zaniepokojenie na rynkach finansowych koncentrowało się przede wszystkim wokół długów publicznych oraz deficytów części państw europejskich. Wielka Recesja przekształciła się w Europie w „kryzys zadłużenia” (ang. *European debt crisis*).

¹ Rozdział ten oparty jest częściowo na artykule: K. Muszyński, *Czynniki sterujące antykryzysową polityką prawa pracy w Polsce w latach 2009–2013*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2016, nr 29, s. 99–126.

² K. Gierczyńska, A. Wojciechowski, *Konsekwencje kryzysu na rynku kredytów subprime dla polskiej gospodarki*, „Equilibrium” 2009, nr 1(2), s. 9–12.

O korzeniach i uwarunkowaniach strukturalnych kryzysu ekonomicznego, trwającego od roku 2007–2008, a także europejskiego kryzysu zadłużenia napisano już bardzo wiele, tak więc należy odesłać do stosownej literatury³. Z punktu widzenia polityk publicznych istotne jest to, że kryzys zapoczątkowany w 2007–2008 r. był niezrozumiały z punktu widzenia ówczesnej ekonomicznej ortodoksji i wiedzy o polityce gospodarczej – nie było wiadomo, co dokładnie nie działa w systemie, co należy poprawić i w jaki sposób reagować. Do typowych działań podejmowanych przez rządy w reakcji na kryzys należały: interwencje na polu monetarno-fiskalnym nakierowane na stymulowanie popytu i zażegnanie „kryzysu zaufania”; reformy polityk rynku pracy oraz instytucji państwa opiekuńczego, w szczególności nastawione na poszukiwanie oszczędności; reformy regulacji zatrudnienia, w szczególności nastawione na ich liberalizację oraz wyrównywanie różnic między regulacjami umów standardowych i niestandardowych.

Polska była jedynym państwem Unii Europejskiej, które uniknęło recesji po 2007 r. Nie oznacza to, że sytuacja gospodarcza nie uległa pogorszeniu. Kryzys polegał więc nie tyle na spadku współczynnika PKB (uznawanego powszechnie za najistotniejszy), ile na obniżeniu dynamiki wzrostu gospodarczego i problemach, które wystąpiły na rynku pracy. Niektórzy badacze sugerują więc, że w wypadku Polski lepiej niż o kryzysie mówić o „spowolnieniu gospodarczym”⁴. W warunkach uzależnienia gospodarek kapitalistycznych od wzrostu gospodarczego również spadek dynamiki wzrostu może być odebrany jako impuls kryzysowy zarówno z perspektywy systemu gospodarczego (uzależnionego od określonych stóp wzrostu⁵), jak i systemu politycznego (dobre wyniki gospodarcze są potrzebne w celu utrzymania poparcia społecznego przez rząd⁶).

³ P.R. Lane, *The European sovereign debt crisis*, „The Journal of Economic Perspectives” 2012, nr 26(3), s. 49–67; J. Ferreiro, C. Galvez, C. Gomez, A. Gonzalez, *The impact of the Great Recession on the European Union countries*, FESSUD Working Paper Series 2016, nr 150.

⁴ J. Czarzasty, D. Owczarek, *Kryzys gospodarczy i dialog społeczny w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 8; podobnie: G. Gorzelak, *The (non-existing?) Polish crisis*, w: G. Gorzelak, C.-C. Goh (red.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 142.

⁵ W. Streeck, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Verso Books, London–New York 2014, wersja ebook, rozdz. 1; G. Teubner, *A constitutional moment? The logics of ‘Hitting the Bottom’*, w: P.K. Kjaer, G. Teubner, A. Febbrajo (red.), *The Financial Crisis in Constitutional Perspective. A Dark Side of Functional Differentiation*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2011, s. 3–42.

⁶ C. Hay, *The Failure of Anglo-liberal Capitalism*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013, s. 46 i n.; W. Streeck, A. Schäfer, *Introduction: Politics in the Age of Austerity*, w: W. Streeck, A. Schäfer (red.), *Politics in the Age of Austerity*, Polity Press, Cambridge 2013, s. 1–25; A. Brender, A. Drazen, *How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries*, „American Economic Review” 2008, nr 98, s. 2203–2220.

Sytuacja w Polsce na przełomie 2008 i 2009 r., kiedy kryzys zaczął silnie oddziaływać na gospodarkę europejską, była specyficzna, a wręcz paradoksalna. Polska gospodarka reaguje na światowe trendy z pewnym opóźnieniem, co powoduje, że rząd może podjąć działania w odpowiedzi na kryzys jeszcze przed tym, zanim jego konsekwencje staną się odczuwalne w kraju⁷. Równocześnie kryzys ekonomiczny postrzegano jako wydarzenie o charakterze zewnętrznym, do którego należy się dostosować. Na tę optykę wskazują liczne dokumenty. Wyznaczający ramy polityki antykryzysowej „Plan stabilności i rozwoju” z jesieni 2008 r. kładł nacisk na brak „wewnętrznego” zagrożenia związanego z niespłacaniem krótkoterminowych kredytów oraz niewielki poziom „złych” długów. W dokumencie podkreślano, że skutki kryzysu mogą dotknąć Polskę na kilka sposobów, w szczególności natomiast przez załamanie polskiego eksportu i osłabienie inwestycji zagranicznych⁸. W analizie Ministerstwa Gospodarki *explicitie* stwierdzono, że „na tle innych państw Polska jest krajem dotychczas stosunkowo słabo dotkniętym przejawami kryzysu, jego źródła mają bowiem **charakter zewnętrzny**, a jego skutki nie są odczuwane tak silnie, jak w przypadku państw, których gospodarki są ściślej powiązane z gospodarką amerykańską i jej sektorem bankowo-finansowym” [podkreślenie moje – KM]⁹. W innym ramowym dokumencie Ministerstwa Gospodarki uznano, że „geneza kryzysu nie ma źródła bezpośredniego w Polsce”¹⁰, oraz identyfikowano niemal same zewnętrzne zagrożenia dla wzrostu gospodarczego: niższy popyt na polskie produkty, problemy z uzyskiwaniem kredytów, wycofywanie się kapitału oraz niestabilność na rynku walutowym. Wreszcie wydany w 2009 r. raport Narodowego Banku Polskiego opisuje kryzys jako formę zewnętrznego zakłócenia, do którego polska polityka gospodarcza musi w jakiś sposób się odnieść¹¹.

Specyfika polskiej sytuacji polega na tym, że impulsy kryzysowe i skutki działań antykryzysowych trudno od siebie precyzyjnie oddzielić, ponieważ część działań została podjęta, zanim konsekwencje kryzysu w sensie gospodarczym zaczęły w pełni dotyczyć krajową gospodarkę¹². Równolegle na polską gospodarkę

⁷ Co nie oznacza jednak, że wiedza o problemach i rozwiązaniach była dużo szersza.

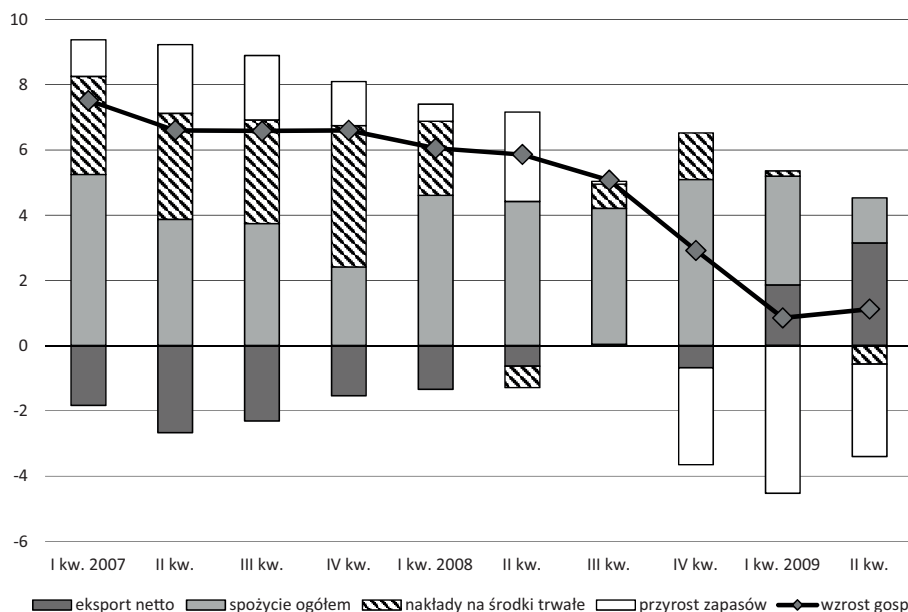
⁸ Rada Ministrów, *Plan stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*, Warszawa 2008, s. 3.

⁹ Ministerstwo Gospodarki, *Informacja dotycząca działań antykryzysowych podejmowanych w wybranych krajach świata*, Warszawa 2009, s. 4.

¹⁰ Ministerstwo Gospodarki, *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Warszawa 2009, s. 4.

¹¹ NBP, *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2009, s. 18 i n.

¹² Dobrze widać to po stwierdzeniach wypowiadającego się w imieniu PO posła Sławomira Piechoty, który sugerował, że zbyt mocna interwencja może pogorszyć sytuację na rynku. „Kryzys [...] jest trochę jak nowotwór. Nie wiemy do końca, w jakim kierunku się rozwinie. Nie wiemy też, jakie mogą być jego różnego rodzaju skutki [...] Tak więc leczenie skutków kryzysu, czy jeszcze lepiej – zapobieganie powstawaniu objawów tego kryzysu jest konieczne. Ale musimy cały czas



Wykres 6. Struktura zmian PKB od pierwszego kwartału 2007 do drugiego kwartału 2009 r. (w %)¹³

Źródło: NBP, *Polska wobec światowego...*, op. cit., s. 19.

i społeczeństwo oddziaływały „zewnętrzne” skutki perturbacji ekonomicznych i „wewnętrzne” działania rządzących zmierzające do przeciwdziałania im.

Wyżej wymienione dokumenty podkreślają silną ekspozycję strefy euro na kryzys oraz rolę tego regionu w polskim eksporcie (60% eksportu). Słabnący eksport miał powodować wyjątkowo długi i bolesny (ale mający minąć w przewidywalnym czasie) „sezon” dla przedsiębiorstw¹⁴. Wprowadzane rozwiązania

pamiętać o ryzyku zastosowania niewłaściwych środków czy ryzyku przedawkowania. To jest tak jak przy leczeniu nowotworu, są pewne znane środki, które mogą ratować chorego przed skutkami nowotworu, ale ich przedawkowanie może pogorszyć jego stan zdrowia, a niekiedy doprowadzić do śmierci”. – Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 43. posiedzenia Sejmu w dniu 19 czerwca 2009 r.*, Warszawa 2009, s. 105.

¹³ Wyjaśnienie, jak czytać wykres: kolumny w słupkach zaznaczone powyżej osi „0” na osi oznaczają, że dana kategoria przyczyniła się do wzrostu PKB, poniżej zaś „0” – do spadku. Tak więc np.: w IV kwartale 2007 r. do wzrostu PKB przyczyniła się konsumpcja (kategoria „spożycie ogółem” – o 2,4%), wzrost nakładów na środki trwałe (o 4,3%) oraz przyrost zapasów (o 1,3%). Na PKB negatywnie oddziaływał spadek eksportu (zmniejszył PKB o 1,5%). Ogółem w tym kwartale wzrost wyniósł 6,6% PKB.

¹⁴ Ministerstwo Gospodarki, *Działania Ministerstwa Gospodarki...*, op. cit., s. 11; NBP, *Polska wobec światowego...*, op. cit., s. 16, 17.

były więc planowane jako tymczasowe i umożliwiające zachowanie potencjału wytwórczego, aby móc wrócić do pełnej pracy po „przejściu” kryzysu. Naturalnie, dla rządu istotną kwestią były również potencjalne koszty związane z upadkiem przedsiębiorstw i wzrostem bezrobocia. Słabnąca aktywność gospodarcza z powodu zmniejszenia eksportu została powiązana z ograniczeniem popytu na pracę, spadkiem zatrudnienia i wzrostem bezrobocia¹⁵.

W ujęciu makroekonomicznym do istotnych czynników wpływających na sytuację Polski należał istotny ilościowy spadek eksportu oraz znaczna deprecjacja złotego. Odegrała ona złożoną rolę w okresie pokryzysowym. Z jednej strony spowodowała wzrost kosztów obsługi bardzo popularnych przed kryzysem kredytów w walutach obcych, w szczególności we franku szwajcarskim¹⁶. Z drugiej natomiast – zwiększyła znaczenie publicznych inwestycji ze środków unijnych (przyznawanych w euro)¹⁷ oraz międzynarodową konkurencyjność przedsiębiorstw nastawionych na eksport¹⁸. Dzięki temu choć eksport znacznie spadł w ujęciu ilościowym, to przy równoczesnym załamaniu się importu (również za sprawą deprecjacji złotego) odegrał on istotną rolę we wzroście PKB.

Spośród innych czynników zauważyć należy spory wzrost inflacji po 2008 r., a także istotne zwiększenie bezrobocia w latach 2009–2011. Należy przy tym zwrócić uwagę, że bezrobocie urosło wobec lat 2007–2008, natomiast w stosunku do roku 2006 wciąż pozostawało na niższym poziomie.

3.1.1. Kryzys ekonomiczny jako kryzys zaufania

Charakter kryzysu ekonomicznego jako kryzysu zaufania zauważają autorzy raportu NBP „Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego”. Podkreślają oni, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej uzależnione były od napływu kapitału zagranicznego oraz zadłużania się w zachodnim systemie bankowym, co spowodowało większą skalę odpływu kapitału i deprecjacji walut krajowych. Gospodarki tych państw nastawiły się na korzystanie z zachodnich rynków finansowych oraz na eksport do Europy Zachodniej, a właśnie te dwa elementy przeżywały najsilniejszy kryzys. W szczególności kraje nadbałtyckie oraz Rumunia i Bułgaria¹⁹ były uzależnione od ekspansji kredytowej, co w sytuacji

¹⁵ Ibidem, s. 21.

¹⁶ M. Buszko, *Walutowe kredyty mieszkaniowe we franku szwajcarskim – zagrożenie czy źródło korzyści kredytobiorców?*, „Copernican Journal of Finance & Accounting” 2013, t. 2, nr 2, s. 27–43.

¹⁷ A. Sobják, *From the periphery to the Core? Central Europe and the economic crisis*, „The Polish Institute of International Affairs Policy Paper” 2013, nr 7, s. 3.

¹⁸ B. Leven, *The impact of global recession on FDI – Poland’s case study*, „International Journal of Business and Social Science” 2012, nr 13, s. 60–66.

¹⁹ Polska była uzależniona od ekspansji kredytowej w znacznie mniejszym stopniu. Zob. M. Lisowska, *Przyczyny niestabilności krajów posocjalistycznych po kryzysie finansowym*, w: J. Staciewicz

jej zahamowania spowodowało ograniczenie popytu wewnętrznego, który nie mógł tym samym zrekompensować spadku eksportu. W rezultacie autorzy skonkludowali, że „kraje Europy Środkowo-Wschodniej zostały najsilniej dotknięte przez kryzys zaufania”²⁰.

Postrzeganie kryzysu ekonomicznego przede wszystkim jako pochodnej „kryzysu zaufania” w Polsce pokazuje, jakie czynniki identyfikowano jako najgroźniejsze dla wzrostu gospodarczego²¹. Po pierwsze, wskazywano na pogorszenie nastrojów inwestycyjnych i mniejsze inwestycje krajowe, a szczególnie zagraniczne (słabszy napływ inwestycji zagranicznych)²². Po drugie, osłabione zaufanie mogło spowodować wzrost kosztów finansowania zewnętrznego oraz zmniejszenie dostępności kredytów, co wynikało ze zwiększenia wymogów ich przyznawania, co z kolei ograniczyło inwestycje. Po trzecie, mniejszy popyt zagraniczny miał spowodować spadek eksportu, co prowadziło do zmniejszenia portfela zamówień i ograniczania produkcji²³. Wreszcie wszystkie te wydarzenia miały przyczynić się do pogorszenia sytuacji na rynku pracy, co traktowane było jako konsekwencja wyżej wymienionych czynników.

3.1.2. Działania pokryzysowe w Polsce

Podstawowym zadaniem rządu stało się więc odbudowanie dynamiki wzrostu gospodarczego poprzez przywrócenie zaufania inwestorów, poprawienie sytuacji systemu finansowego oraz zwiększenie popytu wewnętrznego i zewnętrznego.

Działania nakierowane na przeciwdziałanie skutkom kryzysu ekonomicznego w Polsce można podzielić na trzy kategorie. Po pierwsze, rząd wdrożył kilka polityk na polu monetarno-fiskalnym. Po drugie, prowadzono politykę oszczędności, obejmującą m.in. cięcia w aktywnych i pasywnych politykach rynku pracy

(red.), *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2014, s. 1140.

²⁰ NBP, *Polska wobec światowego...*, op. cit., s. 14, 15.

²¹ Rada Ministrów, *Plan stabilności i rozwoju...*, op. cit., s. 3.

²² Raporty oceniające tzw. klimat inwestycyjny (np. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Klimat inwestycyjny w Polsce 2008 [Raport z badania ankietowego]*, Warszawa 2008) nie do końca to oddają, dotyczą bowiem głównie ocen otoczenia instytucjonalnego, które zmieniło się w niewielkim zakresie. Należy przy tym zauważyć, że raport z okresu pełnego kryzysu (GfK Polonia, *Klimat inwestycyjny w Polsce w 2009 r. Raport z badania ilościowego*, Warszawa 2009) pokazuje poprawę „klimatu” inwestycyjnego, co można wiązać zarówno z lepszą oceną w porównaniu z sytuacją innych krajów (inne kraje były w recesji, Polska – nie), jak i z pozytywną oceną działań antykryzysowych.

²³ Zob. także: J. Borowski, A. Czerniak, *Wpływ światowej recesji gospodarczej na polski eksport do strefy euro*, w: G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 45–53.

oraz większą dyscyplinę finansową w działaniach administracji publicznej. Po trzecie, zmianom uległy regulacje zatrudnienia, w szczególności w wyniku „intencjonalnej” polityki antykryzysowej oraz „nieintencjonalnej” polityki dryfu w regulacjach zatrudnienia i w zbiorowych stosunkach pracy. W rozdziale po kolei omówię te kategorie działań i wydarzeń.

3.2. Działania antykryzysowe w polu monetarno-fiskalnym

W zakresie fiskalno-monetarnym działania antykryzysowe w Polsce objęte były przede wszystkim programem nakreślonym w rządowym „Planie stabilności i rozwoju”, przedstawionym przez premiera Donalda Tuska 30 listopada 2008 r.

Po pierwsze, dokonano obniżek stóp procentowych, co miało ułatwić uzyskanie kredytów oraz finansowania nowych przedsięwzięć. W okresie między listopadem 2008 a czerwcem 2009 r. obniżano stopy sześciokrotnie, choć należy zauważyć, że przed kryzysem były one już i tak relatywnie niskie, więc efektywność tego instrumentu była ograniczona²⁴.

Po drugie, w celu ułatwienia zdobywania kredytów podjęto działania mające na celu zwiększanie płynności banków: rozszerzono instrumenty gwarancji dla depozytów bankowych oraz dla kredytów międzybankowych. Jeszcze w październiku 2008 r. NBP rozpoczął realizację tzw. „Pakietu zaufania”, który miał zwiększyć płynność banków. Zwiększono również limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, a także ułatwiono dostęp do kredytu dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Po trzecie, podjęto nieco działań mających stymulować popyt. Polska jako jeden z nielicznych krajów europejskich nie zdecydowała się na wprowadzenie dużego pakietu fiskalnego nakierowanego na stymulowanie popytu wewnętrznego²⁵. Zmiany ograniczyły się do kosmetyki podatkowej oraz ułatwień w pozyskiwaniu i wydawaniu środków unijnych. Dokonano także uelastycznienia przepisów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego, które miało służyć jako metoda publicznej substytucji popytu dla sektora przedsiębiorstw w obliczu słabnącego popytu prywatnego. Należy przy tym zauważyć, że w Polsce rolę pakietu fiskalnego odgrywały w dużej mierze inwestycje przeprowadzane

²⁴ Zbyt niskie stopy procentowe w okresie przed kryzysem zostały uznane za jedną z przyczyn napędzających kryzys, przyczyniając się do większej skłonności do podejmowania ryzyka i ograniczając możliwość stosowania tego instrumentu fiskalnego do stymulacji inwestycji. W. Streeck, *The crises of democratic capitalism*, „New Left Review” 2011, nr 71, s. 21, 22; S.E. Cociuba, M. Shukayev, A. Ueberfeldt, *Do Low Interest Rates Sow the Seeds of Financial Crises?*, Bank of Canada Working Paper 2011, nr 31, s. 31.

²⁵ Częściowo funkcję tę sprawowała polityka presji na wynagrodzenie minimalne, zob. rozdz. 4.2.

ze środków unijnych²⁶, wynoszące po 2007 r. rocznie przynajmniej 2% PKB (za wyjątkiem 2009 r., kiedy były nieco mniejsze²⁷).

3.3. Polityka oszczędności

3.3.1. Podstawowe informacje o polityce oszczędności

W czasie europejskiego kryzysu zadłużenia poziom długu publicznego w strefie euro wzrósł z ok. 65% PKB w 2008 r. do ok. 90% w roku 2012²⁸. Wiele europejskich państw, w szczególności strefy euro, nie było w stanie spłacać swoich zobowiązań lub dokonać akcji ratunkowych (*bail-outu*) kluczowych instytucji finansowych, co narażało je na poważne perturbacje ekonomiczne oraz społeczne. Paradygmatem zarządzania sektorem publicznym stała się „polityka oszczędności” (ang. *austerity*)²⁹, opierająca się na przekonaniu o konieczności redukcji deficytów oraz dokonania reform strukturalnych sektora publicznego nakierowanych na ograniczanie wydatków³⁰.

W Polsce polityka oszczędności składała się z ograniczeń wydatków w sektorze publicznym i związanych z nimi działań wobec systemu podatkowego, polityk rynku pracy i zabezpieczenia społecznego³¹. Zmierziała najogólniej do racjonalizacji i ograniczenia wydatków socjalnych i przybrała formę częściowych cięć, a częściowego intencjonalnego nieindeksowania wysokości progów podatkowych i świadczeń (najogólniej można nazwać ją polityką „dryfu oraz cięć”³²). Najistotniejszymi elementami kontekstu były: przedkryzysowa obniżka podatków (która ograniczyła wpływy podatkowe) oraz problem rosnącego długu

²⁶ P. Żuber, *Poland. The crisis and the policy response in the area of cohesion policy*, w: G. Gorzelak, C.-C. Goh (red.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 156.

²⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, Raport 2010, Warszawa 2010, s. 27.

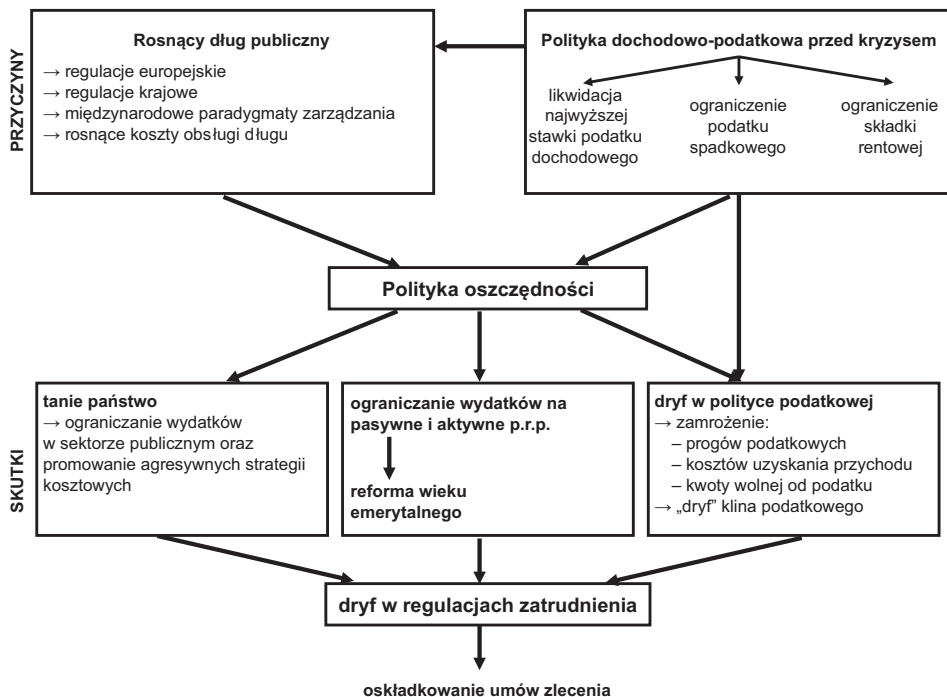
²⁸ Europejski Bank Centralny, *Statistical Data Warehouse, Government debt (as % of GDP)*, 2017, <https://sdw.ecb.europa.eu/home.do?chart=t1.11> (dostęp: 1.08.2019).

²⁹ V.K. Borooah, *Europe in an Age of Austerity*, Palgrave Macmillan, New York 2014; M. Blyth, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford 2012.

³⁰ C. Lapavistas, A. Kaltenbrunner, G. Labrinidis, D. Lindo, J. Meadway, J. Michell, J.P. Paineira, E. Pires, J. Powell, A. Stenfors, N. Teles, L. Vatikiotis, *Crisis in the Eurozone*, Verso, London–New York 2012, s. 7 i n.

³¹ G. Rae, *Austerity Policies in Europe: The Case of Poland*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2012; L. Norman, K. Uba, *Austerity measures across Europe*, w: L. Foster, A. Brunton, C. Deeming, T. Haux (red.), *In Defence of Welfare 2*, „Social Policy”, s. 55–58, http://www.social-policy.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/IDOW-Complete-text-4-online_secured-compressed.pdf (dostęp: 1.08.2019).

³² M. Polakowski, D. Szelewa, *Polityka społeczna koalicji PO–PSL*, Fundacja Friedricha Eberta, Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej, nr 16, Warszawa 2015, s. 3.



Graf 1. Interakcje między polityką oszczędności a politykami odnoszącymi się do regulacji zatrudnienia

Źródło: oprac. własne.

publicznego, który musiał zostać rozwiązany ze względu na uwarunkowania prawne i chęć zwiększenia wiarygodności polskiej gospodarki.

Pasywne polityki rynku pracy były ograniczane poprzez zmniejszanie dostępności zasiłków dla bezrobotnych oraz wcześniejszych emerytur. Najistotniejszą z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego zmianą było wydłużenie wieku emerytalnego w 2013 r. Aktywne polityki rynku pracy były *de facto* ograniczane poprzez niewydawanie pieniędzy z Funduszu Pracy i traktowanie ich jako rezerwuaru dla znajdującego się w pogarszającej się sytuacji budżetu.

Polityka oszczędności wpłynęła jednak również na inne istotne z punktu widzenia rynku i prawa pracy wydarzenia, tj. dryf w polityce podatkowej³³, prowadzenie polityki „taniego państwa”³⁴, a także dokonane ostatecznie warstwowanie w umowach zlecenia³⁵.

³³ O którym będzie mowa w rozdz. 3.6.

³⁴ Rozdz. 4.3.

³⁵ Rozdz. 6.3 i 6.4.

3.3.2. Polityka podatkowo-dochodowa przed wybuchem kryzysu

Kluczową przyczyną stojącą za koniecznością prowadzenia późniejszej polityki oszczędności były cięcia podatkowe dokonane jeszcze przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego przy poparciu Platformy Obywatelskiej. W 2006 r. przegłosowano popierany przez Platformę Obywatelską projekt posłów PiS rozszerzający wyłączenia podatku od spadków i darowizn³⁶. W tym samym roku koalicyjny rząd Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony, również popierany przez znajdującą się w opozycji Platformę Obywatelską, zlikwidował najwyższą stawkę podatku dochodowego i ograniczył składkę rentową³⁷. Te reformy spowodowały istotne ograniczenie wpływów budżetowych, które wywołało zwrotną konieczność poszukiwania dodatkowych wpływów budżetowych. Dokonano tego poprzez podniesienie najwyższej stawki VAT od 2011 r. do 23%, niepodnoszenie kwoty wolnej od podatku³⁸, a także oszczędności w wydatkach społecznych: podniesienie wieku emerytalnego, zamrażanie progów uprawniających do świadczeń pomocy społecznej, cięcia w politykach rynku pracy itd. Zmiany w systemie podatkowym miały charakter regresywny, tj. przyniosły największe zyski grupom dochodowym zarabiającym najwięcej³⁹, a późniejsze działania podatkowo-dochodowe mające na celu poprawienie sytuacji budżetowej jeszcze pogłębiły regresywność systemu podatkowego, powodując zwiększenie dochodów głównie w dwóch górnych decylach dochodowych i zmniejszenie w trzech dolnych⁴⁰. Niektórzy autorzy nazywają

³⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 222, poz. 1629.

³⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2006 r. Nr 217, poz. 1588.

³⁸ Autorzy raportu CenEA podają, że w latach 2005–2011 przeprowadzono następujące reformy mające wpływ na dochody i podatki: reformy ubezpieczeniowe (obniżanie składek rentowych, zmiany w ubezpieczeniach rolników), podatkowe (zamrożenie kwot kosztów uzyskania przychodu, zwiększanie kosztów uzyskania przychodu, zamrożenie progów podatkowych i redukcja liczby stóp opodatkowania, wprowadzenie ulgi podatkowej dla dzieci, podniesienie stawki NFZ), świadczeń społecznych (zamrożenie progów świadczeń rodzinnych, zmiana systemu naliczania zasiłku rodzinnego i kwot zasiłku rodzinnego oraz zamrożenie kwot dodatków do zasiłku rodzinnego, zwiększenie wartości oraz zamrożenie kwot zasiłku pielęgnacyjnego i świadczenia pielęgnacyjnego, wprowadzenie i zamrożenie kwoty becikowego) i pomocy społecznej (wzrost kryterium dochodowego zasiłku stałego i okresowego oraz zamrożenie minimalnej kwoty tych zasiłków, zwiększenie udziału gwarantowanej przez państwo kwoty zasiłku). Za: A. Domitrz, L. Morawski, M. Myck, A. Semeniuk, *Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-swiadczeniowych wprowadzonych w latach 2006–2011*, MR 01/12, CenEA 2012.

³⁹ L. Morawski, *Efekty wprowadzenia dwóch stóp w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2009 roku*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 7–8, s. 54, 55.

⁴⁰ A. Domitrz, L. Morawski, M. Myck, A. Semeniuk, *Dystrybucyjny wpływ...*, op. cit., s. 17.

wręcz przedkryzysową obniżkę podatków „wyprzedzającą” polityką oszczędności⁴¹, sugerując, że przyjęto tutaj taktykę celowego zmniejszania wpływów dochodowych, aby następnie przeprowadzić cięcia⁴². Wydaje się jednak, że miało to dużo więcej wspólnego z trudnym do jednoznacznej oceny przekonaniem, że obniżenie podatków będzie miało pozytywny wpływ na gospodarkę.

3.3.3. Rosnący dług publiczny jako kontekst polityki oszczędności

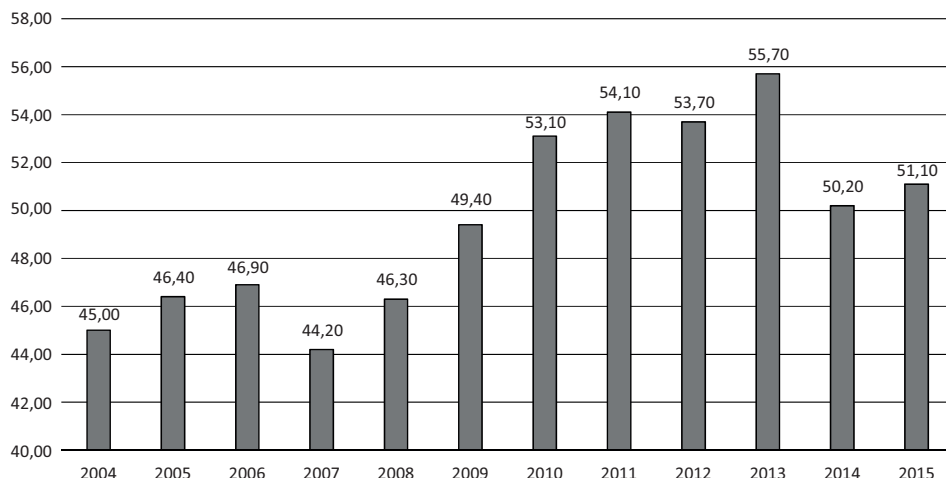
Dług publiczny stał się istotnym zagadnieniem ze względu na wiele przyczyn. Po pierwsze, istotną kwestią był kontekst prawa unijnego. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje uruchomienie procedury nadmiernego deficytu, wszczynaną wobec państwa w przypadku przekroczenia przez państwo deficytu rocznego powyżej 3% PKB lub przekroczenia 60% zadłużenia publicznego w stosunku do PKB. Wszczęcie procedury nadmiernego deficytu oznacza, że Rada UE może wydawać państwu wiążące zalecenia, wraz określeniem terminu do ich realizacji. Niewypełnienie zobowiązania może oznaczać przejście do kolejnego etapu w ramach procedury nadmiernego deficytu, natomiast ostateczną możliwością jest zastosowanie wobec danego państwa sankcji finansowych⁴³. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 2009 r., a zniesiono ją w czerwcu 2015 r. W ramach objęcia procedurą nadmiernego deficytu Rada UE wydawała zalecenia dotyczące ogólnego programu reform, które Polska musiała w pewnym zakresie wypełniać, aby nie narazić się na ryzyka związane z kontynuowaniem procedury nadmiernego deficytu⁴⁴. Zalecenia dotyczyły m.in. obniżania wydatków i konso-

⁴¹ M. Polakowski, D. Szelewa, *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 6.

⁴² Jest to taktyka tzw. głodzenia bestii (*starve the beast*), której prowadzenie przypisuje się republikanom w Stanach Zjednoczonych. Polega na tym, że celowo zmniejsza się wpływy podatkowe (przeprowadza cięcia podatków), aby następnie doprowadzić do kryzysu fiskalnego, który wymusza redukcję wydatków socjalnych. Wychodzi się z założenia, że dopóki sytuacja finansów publicznych jest dobra, bardzo trudno jest przeprowadzić cięcia wydatków socjalnych, natomiast strategicznie wywołany kryzys fiskalny znacząco to ułatwia. Zob. B. Bartlett, „*Starve the Beast*”: *Origins and development of a budgetary metaphor*, „The Independent Review” 2007, nr 12(1), s. 5–26.

⁴³ Art. 140 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z Protokołem nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

⁴⁴ Zob. np. Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015*, Bruksela, 30.05.2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0065:0068:PL:PDF> (dostęp: 1.08.2019); Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 18.08.2015, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015H0818\(25\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015H0818(25)&from=EN) (dostęp: 1.08.2019); Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016*, Bruksela, 29.05.2013,



Wykres 7. Relacja długu publicznego do PKB (w %)

Źródło: Eurostat, *General government gross debt: % of GDP and million EUR*, 2016, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=teina225&lang=en> (dostęp: 1.08.2019).

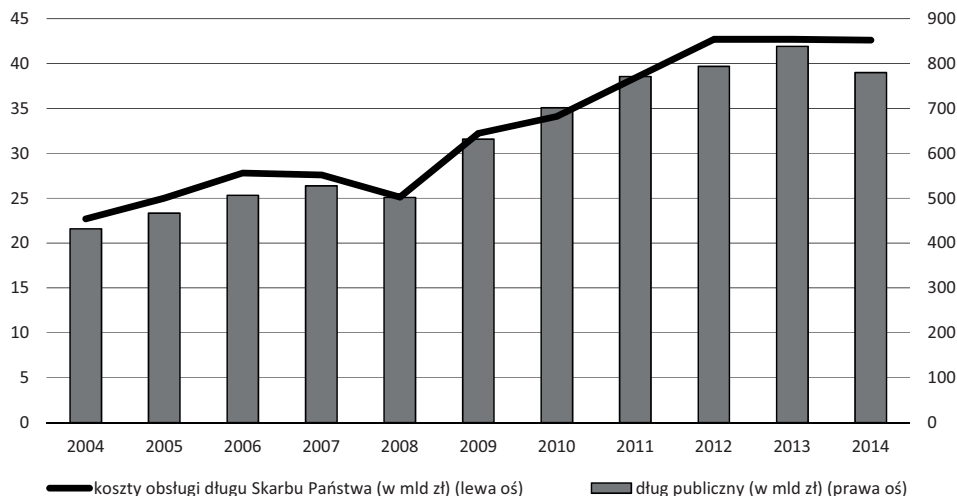
lidacji finansów publicznych oraz dalszego ograniczania przywilejów emerytalnych dla osób mundurowych oraz likwidacji KRUS.

Po drugie, prawo krajowe również narzuca na rządzących ograniczenia w związku z zadłużeniem publicznym. Konstytucja zakazuje zaciągania pożyczek i udzielania gwarancji oraz poręczeń finansowych, jeżeli w następstwie tego dług publiczny przekroczy 60% wartości PKB. Ustawa o finansach publicznych doprecyzowywała progi ostrożnościowe, ustanawiając hamulce i ograniczenia na swobodę projektowania budżetu w sytuacji, w której dług publiczny przekroczy 50% PKB (tzw. pierwszy próg ostrożnościowy), 55% PKB (drugi próg) i 60% PKB (trzeci próg). W 2013 r. przegłosowano zawieszenie funkcjonowania pierwszego progu ostrożnościowego⁴⁵.

Po trzecie, podjęcie polityki oszczędności było związane z tworzącą się samonapędzającą dynamiką związaną z długiem publicznym. Wysoki dług publiczny zwiększa bowiem koszty jego obsługi, co następnie może zwiększać deficyt, który ponownie przyczynia się do zwiększenia długu. Należy zauważyć, że

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:217:0063:0066:PL:PDF> (dostęp: 1.08.2019); Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.*, Bruksela, 2.06.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0422> (dostęp: 1.08.2019).

⁴⁵ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r. poz. 1646.



Wykres 8. Koszt obsługi długu Skarbu Państwa a dług publiczny

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Warszawa 2015.

zwiększający się dług publiczny w Polsce bardzo istotnie – o ponad 60% – zwiększył koszt obsługi długu między rokiem 2008 a 2012.

Po czwarte wreszcie, istotnym punktem odniesienia dla rządów po kryzysie stała się ocena wiarygodności kredytowej państw, która dokonywana jest poprzez prywatne agencje ratingowe⁴⁶. Ratingi kredytowe są kluczowe ze względu na oprocentowanie długu publicznego. Im lepszy rating, tym korzystniejsze oprocentowanie obligacji skarbowych może uzyskać dane państwo. Ratingi są zaś w dużej mierze przyznawane na podstawie analizy polityk publicznych prowadzonych przez państwo. Agencje pozytywnie oceniały projekty reform strukturalnych, obniżania deficytu sektora publicznego oraz redukcji długu publicznego, co przyczyniało się do poprawienia lub utrzymania ratingu oraz realnej możliwości prowadzenia przez rząd polityki publicznej. Bez większego znaczenia była sensowność takich zmian z punktu widzenia gospodarczego czy społecznego⁴⁷.

⁴⁶ Exposé Donalda Tuska z 18 listopada 2011 r. zawiera bardzo wiele elementów odnoszących się do zapewnienia stabilności makroekonomicznej poprzez utrzymanie odpowiedniej wyceny papierów dłużnych Polski (tj. ratingów kredytowych). D. Tusk, *Exposé z 18 listopada 2011 r.*, Sejm, Warszawa, 18.11.2011, https://www.premier.gov.pl/files/pliki/20111118_expose.pdf (dostęp: 1.08.2019).

⁴⁷ W. Streeck, *Buying Time...*, op. cit., wersja ebook, rozdz. 2.2; C. Offe, *Participatory inequality in the austerity state: A supply-side approach*, w: W. Streeck, A. Schäfer (red.), *Politics in the Age...*, op. cit., s. 196–218; A. Sen, *It isn't just the euro. Europe's democracy itself is at stake*, „The Guardian”,

Polsce udało się po 2007 r. utrzymać generalnie stabilny rating kredytowy⁴⁸, co samo w sobie należy uznać za sukces, ponieważ przeciętne ratingi kredytowe państw europejskich w tym czasie zostały znacznie obniżone⁴⁹.

3.3.4. Zmiany w politykach rynku pracy

W podrozdziale spróbuję opisać działania odnoszące się do polityk rynku pracy, czyli interwencji państwa stosowanych w przypadku wystąpienia stanu nierównowagi na rynku pracy, który objawia się przede wszystkim spadkiem stopy zatrudnienia i wzrostem bezrobocia⁵⁰. Polityki te klasycznie dzieli się na aktywne i pasywne. Do aktywnych należą: wydatki na pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, szkolenia zawodowe, rotację i podział pracy, zachęty zatrudnieniowe (programy zachęcające do zatrudniania osób bezrobotnych lub utrzymywania miejsca pracy), wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy oraz wspieranie podejmowania działalności gospodarczej. Aktywne polityki rynku pracy mają na celu bezpośrednie lub pośrednie tworzenie miejsc pracy, a także poprawianie umiejętności osób bezrobotnych w celu zwiększenia ich atrakcyjności na rynku pracy. Do pasywnych polityk należą zasiłki, odprawy dla bezrobotnych oraz wcześniejsze emerytury. Instrumenty pasywne mają charakter osłonowy, najczęściej związany z zastępowaniem dochodu osób, które utraciły pracę, lub zachęcające do ograniczania aktywności zawodowej, aby zwiększyć szanse na zatrudnienie osób młodszych.

Ukształtowanie struktury polityk rynku pracy zostało w Polsce zdeterminowane problemami społecznymi i zatrudnieniowymi występującymi po 1989 r., szybkością konwergencji oraz trendami w myśleniu o politykach zatrudnienia, które stały na stanowisku przewagi polityk aktywnych nad pasywnymi. W okresie bezpośrednio po transformacji zasady przyznawania zasiłków były stosunkowo

22.06.2011, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/jun/22/euro-europes-democracy-rating-agencies> (dostęp: 1.08.2019).

⁴⁸ W czasach rządów PiS między styczniem 2016 a październikiem 2018 r. Standard & Poor's obniżył rating z A- do BBB+, podając za powód działania rządzących w obszarze sądownictwa. Standard & Poor's, *Poland Foreign Currency Rating Lowered To 'BBB+' On Weakening Institutions; Outlook Negative*, 2016, <https://www.pb.pl/atta/2898-raport-standard-poors.pdf> (dostęp: 1.08.2019). Zestawienie ratingów kredytowych na stronie: Trading Economics, *Poland. Credit Rating*, www.tradingeconomics.com/poland/rating (dostęp: 1.08.2019).

⁴⁹ C.F. Baum, D. Schäfer, A. Stephan, *Credit rating agency downgrades and the Eurozone sovereign debt crises*, „Journal of Financial Stability” 2016, t. 24, s. 117–131.

⁵⁰ S. Borkowska, *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej*, IPiSS 2003/24, Warszawa 2003, s. 115–117.

liberalne⁵¹, co miało amortyzować gwałtowny wzrost bezrobocia związany z bardzo szybkimi zmianami gospodarczymi. Spowodowało to szybki wzrost obciążeń budżetowych. Już w latach 1990–1991 wprowadzono w Polsce obowiązkowy okres wcześniejszego zatrudnienia oraz ograniczono okres pobierania zasiłków, co uczyniło system ich przyznawania bardzo restrykcyjnym i zmniejszyło wydatki na pasywne polityki rynku pracy. Niski poziom wydatków na pasywne polityki i restrykcyjność systemu ogólnie zbliżają Polskę do *workfare*’owego modelu polityki rynku pracy, natomiast ewolucja, szczególnie po 2004 r., wykazuje ogólną tendencję do zmniejszania wydatków na polityki pasywne, a zwiększania na aktywne⁵². W obrębie aktywnych polityk rynku pracy charakterystyczne dla Polski jest przeznaczanie stosunkowo dużych środków na dofinansowywanie zatrudnienia oraz tworzenie zachęt zatrudnieniowych w sektorze prywatnym⁵³.

Analiza wydatków i przychodów z Funduszu Pracy pokazuje zmienne wykorzystywanie środków na polityki rynku pracy w okresie po wybuchu kryzysu ekonomicznego. Fundusz Pracy jest w sensie konstrukcyjnym antycykliczny – przychody w okresie koniunktury powinny finansować wyższe wydatki w czasie dekonunktury. Polityki pasywne (zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych i emerytów) są obligatoryjne, w związku z czym działają jako automatyczny stabilizator w pełnym tego słowa znaczeniu (tj. bez ingerencji rządu). Ograniczanie środków na polityki rynku pracy dotyczy więc aktywnych polityk rynku pracy, co precyzyjnie widać w tabeli 4.

Choć struktura wydatków z Funduszu Pracy wykazuje pewne cechy antycykliczności – przychody były znacznie wyższe w „dobrych” latach 2007–2008, a wydatki istotnie wyższe niż przychody w latach 2009, 2010 i 2013 – to rząd traktował środki z Funduszu Pracy przede wszystkim jako rezerwuariusz finansowania deficytu budżetowego⁵⁴. Mimo trudnej sytuacji na rynku pracy w latach 2007–2015 nadwyżka przychodów nad wydatkami, która została skierowana na pokrycie deficytu budżetowego, wyniosła prawie 6 mld złotych. Oszczędności na politykach rynku pracy były dokonywane w warunkach wciąż wysokiego poziomu bezrobocia i największego od lat światowego spowolnienia gospodarczego.

⁵¹ S. Golinowska, *Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz innych krajach*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999, s. 23–26.

⁵² K. Nagel, *Ewolucja pasywnej polityki rynku pracy na przykładzie krajów środkowoeuropejskich*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 112, s. 118.

⁵³ Eadem, *Aktywna polityka rynku pracy w krajach postkomunistycznych*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 236, s. 110–126.

⁵⁴ M. Zieliński, *Antycykliczny charakter polityki rynku pracy w Polsce w latach 2007–2012*, „Przegląd Nauk Stosowanych” 2014, nr 5, s. 17; P. Dzido, *Fundusz Pracy – potrzeby budżetu państwa a bezrobocie*, „Dialog. Pismo Dialogu społecznego” 2013, nr 36(1), s. 53–59. Zob. też: A. Fandrejewska, *Pieniądze z Funduszu Pracy ratują budżet*, „Onet Biznes”, 11.09.2013 r., biznes.onet.pl/praca/bezrobocie/pieniadze-z-funduszu-pracy-ratuja-budzet/8qnr0 (dostęp: 1.08.2019).

Tabela 4. Wydatki i przychody z Funduszu Pracy (w zł)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem 2007-2015
Wydatki ogółem	5 367 235,4	5 753 110,9	11 245 002,0	12 376 435,0	8 751 400,0	9 641 307,8	11 325 159,5	11 099 834,5	10 931 268,9	86 490 754,0
Pasywne polityki rynku pracy	2 267 834,1	1 910 972,1	4 504 134,0	5 013 772,0	4 796 245,3	5 316 747,3	5 957 974,4	5 531 406,3	5 110 095,0	
Aktywne polityki rynku pracy	2 544 593,0	3 362 409,0	6 204 800,0	6 657 591,0	3 327 606,0	3 889 667,3	4 632 954,8	5 052 127,2	5 294 326,9	
Przychody ogółem	8 395 817,6	9 103 330,2	10 326 660,6	10 971 166,9	10 500 756,6	11 224 563,5	10 087 479,6	10 939 402,1	10 843 231,6	92 392 408,7
Składki na Fundusz Pracy	7 669 400,4	8 766 742,3	8 790 906,5	8 589 733,2	8 940 774,8	9 190 165,2	8 919 666,6	9 604 321,0	9 938 184,9	
Środki z Unii Europejskiej	615 923,8	189 345,2	708 394,9	1 560 953,0	1 056 900,4	645 523,8	831 813,2	1 048 844,5	639 035,4	
Relacja przychodów do wydatków	3 028 582,2	3 350 219,3	-918 341,4	-1 405 268,1	1 749 356,6	1 583 255,7	-1 237 679,9	-160 432,4	-88 037,3	5 901 654,7

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Formularze MPIPS-02, w roku 2009 – Rb-40; na podstawie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006–2014 i plan na 2015 r., Warszawa 2015; obliczenia własne.

3.3.5. Pasywne polityki rynku pracy w trakcie kryzysu

Po 2007 r. kwoty wydatków na pasywne polityki rynku pracy w relacji do PKB, po istotnym ograniczeniu dostępności wcześniejszych emerytur, pozostawały relatywnie stabilne. W 2013 r., po lekkim spadku w latach 2009–2012, wydatki na pasywne polityki rynku pracy osiągnęły poziom 0,35% PKB, czyli tyle samo, ile w 2008 r. Jest to poziom bardzo niski w porównaniu z innymi państwami rozwiniętymi. Po kryzysie dokonano przede wszystkim zmian w obszarze zasiłków dla bezrobotnych oraz w systemie emerytalnym.

Rząd PO–PSL prowadził politykę ograniczania zasiłków dla bezrobotnych, których dostępność i wysokość były i tak stosunkowo niewielkie. Polska miała jeden z najniższych odsetków bezrobotnych otrzymujących zasiłki dla bezrobotnych (w okresie między 2007 a 2014 r. otrzymywało je 14–20% bezrobotnych⁵⁵), a także jedną z najniższych stóp zastąpienia spośród państw rozwiniętych⁵⁶. Dla osoby samotnej wśród państw OECD niższa stopa zastąpienia była jedynie w Australii i Wielkiej Brytanii. W Polsce wyniosła ona w 2009 r. 24% wobec średniej dla 34 państw OECD wynoszącej 53%⁵⁷. Dla gospodarstwa domowego z jednym zarabiającym stopa zastąpienia w Polsce była najniższa spośród 34 państw OECD (27% w porównaniu ze średnią 61%). Zmiany po kryzysie zmierzały do dalszego ograniczania wydatków na zasiłki. Po pierwsze, od 2010 r. zmieniono zasady ich wypłacania – w okresie pierwszych trzech miesięcy posiadania prawa do zasiłku bezrobotnym wypłaca się pełną kwotę, w okresie kolejnych miesięcy zaś kwotę zmniejszoną. Miało to skłaniać bezrobotnych do szybkiego poszukiwania pracy, jednak w okresie wysokiego bezrobocia strukturalnego powodowało szybkie pozbawienie tych osób środków do życia. Po drugie, zwiększono i tak już bardzo wysokie obowiązki oraz sankcje dla bezrobotnych, którzy w jakiejś mierze nie współpracowali z urzędem pracy⁵⁸. Wreszcie w 2013 r. wprowadzono system tzw. profilowania bezrobotnych, jeszcze silniej sankcjonujący ich za niewystarczające zaangażowanie we współpracę z urzędem, jak również szerzej otwierający system pośrednictwa pracy na podmioty komercyjne.

⁵⁵ GUS, *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce*, Warszawa 2000–2014, dane za grudzień każdego roku.

⁵⁶ OECD, *Net Replacement Rates for six family types: Initial phase of unemployment*, 2016, <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm> (dostęp: 1.08.2019).

⁵⁷ O. Van Vliet, K. Caminada, *Unemployment replacement rates dataset among 34 welfare states, 1971–2009: An update, extension and modification of the Scruggs' welfare state entitlements data set*, NEUJOBS Special Report nr 2, 2012, s. 7.

⁵⁸ W szczególności pkt 52 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33.

Zmiany dokonane przez rząd PO–PSL w systemie emerytalnym wymagają szerszego wprowadzenia. Najistotniejszym elementem kontekstu była reforma emerytalna z 1998 r., która zastąpiła repartycyjny system emerytalny o zdefiniowanym świadczeniu poprzez system o zdefiniowanej składce. Wysokość świadczeń emerytalnych zależała więc od wysokości wpłaconych przez osobę składek oraz dalszego oczekiwanego trwania życia. Reforma podzieliła obsługę systemu emerytalnego na dwa filary – I filar działał na zasadzie repartycyjnej, natomiast II na zasadzie kapitałowej. Wpłacane do I filaru składki miały finansować wypłacanie emerytur obecnym emerytom, a środki na II filarze miały być oszczędnościami odkładanymi przez konkretną osobę i inwestowanymi na rynku przez Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) w wybrane instrumenty finansowe. System ten miał kilka słabości. Po pierwsze, nie likwidował licznych ścieżek do uzyskania wcześniejszych świadczeń emerytalnych i przynajmniej częściowo sprzyjał wczesnej dezaktywizacji zawodowej, przyczyniającej się do pogłębienia jego niestabilności. Po drugie, od początku był głęboko niebilansowany. Wpłacane środki nie starczały na wypłacenie emerytur dla bieżących emerytów, a więc musiały być finansowane przez deficyt budżetowy. Kalkulacje wskazywały, że bez wydłużenia wieku emerytalnego lub innych zmian system emerytalny stawałby się coraz większym obciążeniem dla budżetu.

Pierwszą istotną zmianą dokonaną przez rząd PO–PSL było ograniczenie – w 2009 r. – prawa do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Wcześniejsze emerytury w dłuższej perspektywie miały zostać zlikwidowane i zastąpione emeryturami pomostowymi. Reforma miała przyczynić się do powstrzymania procesu wczesnej dezaktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia i miała zostać sprzężona z później przeprowadzoną reformą wydłużającą wiek emerytalny. Wprowadzenie jej spowodowało czasowe zwiększenie środków wydawanych z Funduszu Pracy (w 2009–2010 r.) – w 2008 r., bojąc się utraty uprawnień, przeszło na wcześniejszą emeryturę 340 tys. osób, najwięcej od 1991 r.⁵⁹

W celu dalszej poprawy stabilności finansowej systemu emerytalnego rząd PO–PSL ograniczył składki na OFE oraz wydłużył wiek emerytalny. OFE znalazły się w tym czasie pod silną krytyką. Ze względu na konieczność finansowania bieżących emerytur z deficytu publicznego Skarb Państwa emitował obligacje. Obligacje te były natomiast głównym produktem skupowanym przez OFE, stanowiąc ok. 2/3 ich aktywów. Obieg ten naturalnie zwiększał dług publiczny (niektórzy autorzy uważają wręcz, że OFE było głównym źródłem długu publicznego w Polsce⁶⁰) i budził naturalne wątpliwości dotyczące sensowności tego

⁵⁹ M. Polakowski, *W jakim kierunku zmierza system emerytalny w Polsce?*, Fundacja Friedricha Eberta, Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej nr 11, Warszawa 2014, s. 14.

⁶⁰ L. Oręziak, *OFE jako główne źródło długu publicznego w Polsce*, w: L. Oręziak, D.K. Rosati (red.), *Kryzys finansów publicznych: przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia*, Oficyna Wydawnicza

typu rozwiązania. OFE pobierały bowiem stosunkowo wysokie opłaty za obsługę środków, które zasadniczo i tak inwestowały w obligacje Skarbu Państwa⁶¹. Rząd PO–PSL w roku 2011 czasowo ograniczył wpływy składek na OFE, natomiast w 2013 r. głęboko zreformował kapitałową część systemu emerytalnego: przesunęło powyżej połowy aktywów OFE na subkonto ZUS, umożliwiając tym samym umorzenie części zobowiązań Skarbu Państwa. Zredukowało to dług publiczny o 7,6 pp. w relacji do PKB⁶².

Następnie przystąpiono do podnoszenia wieku emerytalnego dla kobiet z 60 do 67 oraz dla mężczyzn z 65 do 67 lat. Ustawa podnosząca wiek emerytalny z maja 2012 r. zakładała relatywnie szybkie podnoszenie tego wieku (szczególnie dla mężczyzn), co miało przynieść oszczędności budżetowe w krótkiej perspektywie. Działania te przyczyniłyby się prawdopodobnie do przynajmniej częściowego zwiększenia stabilności systemu emerytalnego, choć wydłużenie wieku emerytalnego zostało szybko złagodzone w ramach zgłoszonej przez prezydenta Andrzeja Dudę reformy wieku emerytalnego z 2016 r.⁶³

3.3.6. Aktywne polityki rynku pracy w trakcie kryzysu

Do 2010 r. wydatki na aktywne polityki rynku pracy w miarę stabilnie rosły. W 2011 r. znacząco obniżono wydatki z Funduszu Pracy, co spowodowało spadek wydatków na aktywne polityki rynku pracy w relacji do PKB do poziomu najniższego od 2004 r. W 2012 i 2013 r. były one nieznacznie zwiększane, nie osiągnęły jednak (w relacji do PKB) poziomu wydatków z 2007 r. Nadwyżki z Funduszu Pracy były wykorzystywane do poprawiania kondycji budżetu.

Oprócz ograniczania wydatków w relacji do PKB rząd PO–PSL przekształcił ich strukturę. Zamiast polityk wspierających samych bezrobotnych (szkoleń) preferowano polityki wspierające pracodawców, którzy następnie mieli tworzyć miejsca pracy (subsytia na wynagrodzenia, dofinansowywanie miejsc pracy,

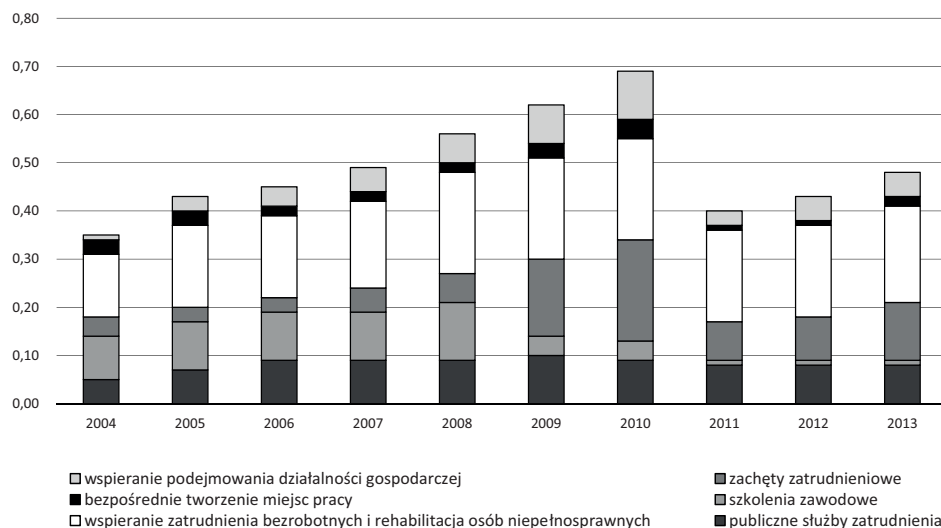
Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013, s. 209–253; eadem, *Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, „Le Monde Diplomatique” 2014, s. 251–278. Poglądy wyrażane przez prof. Oręziak są jednak bardzo kontrowersyjne w środowisku ekonomistów systemu emerytalnego – zob. np. M. Góra, R. Rapacki, *Recenzja książki: L. Oręziak, OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, „Ekonomista” 2014, nr 4, s. 629–633.

⁶¹ J. Niżnik, *Koszty funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H–Oeconomia” 2017, nr 50(4), s. 351–361; Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja o wyborze między OFE a ZUS*, emerytura.gov.pl/wybor-ofezus/reforma-ofe/ (dostęp: 1.08.2019); L. Oręziak, *OFE – zagrożenie dla finansów publicznych i emerytur*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 2(46), s. 6–9.

⁶² Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja o wyborze...*, op. cit.

⁶³ Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 listopada 2016 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 38.

3.3. Polityka oszczędności



Wykres 9. Wydatki na aktywne polityki rynku pracy jako % PKB w latach 2004–2013

Źródło: OECD, *Public expenditure and participant stocks on LMP, 2004–2013*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP> (dostęp: 1.08.2019).

staże itd.). Stosunkowo wysokie pozostały również wydatki na zakładanie działalności gospodarczej.

Wprowadzono kilka instrumentów finansowych, z których warto wymienić przede wszystkim programy anty kryzysowe z ustawy z 2009 r. oraz ustawy z 2013 r. omówione w rozdziale 3.5. Wydatki w zakresie polityk rynku pracy prowadzone w tym czasie wykazywały zasadnicze podobieństwo – były na ogół nakierowane na dofinansowywanie przedsiębiorców, którym refundowano część kosztów pracy pracowników.

Dobrym zobrazowaniem podejścia do polityk rynku pracy rządu PO–PSL jest program „Gwarancje dla młodzieży”, wprowadzony jako część europejskiej strategii anty kryzysowej „Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży” opracowanej w 2012–2013 r. Miał on na celu aktywizację młodych bezrobotnych w regionach, w których bezrobocie w tej grupie wynosiło powyżej 25%. Państwowym członkowskim pozostawiono relatywnie szeroki zakres możliwych do zastosowania środków aktywizacyjnych. Polska zaimplementowała program poprzez stworzenie mechanizmów subsydiowania pracodawców oraz wsparcia dla zakładania działalności gospodarczej. Bony stażowe umożliwiły kierowanie bezrobotnego do odbycia stażu u pracodawcy na okres sześciu miesięcy, o ile pracodawca zobowiąże się do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez kolejnych sześć miesięcy, za co pracodawca ma otrzymywać określoną finansową premię. Bony zatrudnieniowe refundowały przez 12 miesięcy część kosztów wynagrodzenia

wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne w wysokości zasiłku dla bezrobotnych, w związku z zatrudnieniem bezrobotnego, któremu powiatowy urząd pracy przyznał bon. Granty na telepracę umożliwiły uzyskanie dofinansowania w wysokości do sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę brutto na utworzenie przez pracodawcę stanowiska pracy dla osób pracujących zdalnie, zajmujących się wychowywaniem dzieci lub opieką nad osobą zależną, natomiast świadczenia aktywizacyjne – uzyskanie przez 12 lub 18 miesięcy dopłat w wysokości 1/2 lub 1/3 minimalnego wynagrodzenia za zatrudnienie osób wychowujących dzieci lub sprawujących opiekę nad osobą zależną. Wreszcie w ramach programu umożliwiono refundowanie składek na ubezpieczenia społeczne⁶⁴. W drugim komponencie – wspierania działalności gospodarczej – program umożliwił uzyskanie pożyczek na preferencyjnych stawkach w wysokości do dwudziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Program oferował co prawda kilka instrumentów niemających charakteru subsydiów dla pracodawców ani wspierania działalności gospodarczej (bony szkoleniowe refinansujące koszty szkoleń, bony na zasiedlenie finansujące zmianę miejsca zamieszkania w celu podjęcia pracy czy pewne wsparcie dla pośrednictwa pracy⁶⁵), lecz dominowały te dwa instrumenty.

Rząd PO–PSL dokonał również reformy szeroko krytykowanego⁶⁶ systemu pośrednictwa pracy w 2014 r., zasadniczo w duchu aktywizacyjno-*workfare*’owym. Po pierwsze, wprowadzono daleko posunięte profilowanie bezrobotnych, wraz z podzieleniem ich na trzy kategorie: 1) bezrobotnych „bliskich rynku pracy”⁶⁷ i gotowych do powrotu na rynek pracy, potrzebujących jedynie przedstawienia ofert pracy, bez specjalistycznej pomocy; 2) bezrobotnych „średnio oddalonych od rynku pracy” i o średniej gotowości do powrotu na rynek pracy, potrzebujących bardziej rozbudowanego wsparcia w ramach usług i instrumentów rynku pracy, wymagających doszkalania lub głębszej pomocy przy poszukiwaniu pracy (np. staży)⁶⁸; 3) bezrobotnych oddalonych od rynku pracy i/lub niegotowych do podjęcia pracy, który stracili motywację do pracy i jej poszukiwania lub z jakichś powodów wykazują niechęć do pracy⁶⁹. Po drugie, wprowadzono możliwość

⁶⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce*, Warszawa 2014, s. 37–40.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ A. Pawluczyk, M. Smyk, J. Tyrowicz, *Dlaczego w Polsce nie działa pośrednictwo pracy? Wyniki badania eksperymentalnego*, PKPP Lewiatan, Warszawa 2013; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Warszawa 2008, s. 172 i n.

⁶⁷ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy*, Warszawa 2014, s. 17.

⁶⁸ Ibidem, s. 19.

⁶⁹ Ibidem, s. 22, 23.

dokonania *outsourcingu* organizowania pracy dla bezrobotnych. Osoby odmawiające uczestnictwa w programie mogą być pozbawione statusu bezrobotnego (a co za tym idzie – świadczeń)⁷⁰. Wprowadzono wreszcie mechanizm konkurencyjności między urzędami pracy, których część finansowania jest uzależniona od skuteczności w działaniu. Reforma pośrednictwa pracy wyrażała sposób myślenia inspirowany nowym zarządzaniem publicznym, w którym instytucjom określa się mierzalne cele oraz powiązuje finansowanie z osiąganymi wynikami⁷¹. Powiązanie finansowania urzędów pracy z ich efektywnością miało promować konkurencję między urzędami i równocześnie stanowi pierwszy przypadek w sektorze budżetowym uzależnienia części wynagrodzenia wypłacanego w danym podmiocie od skuteczności jego działania⁷². Po drugie, poprzez zwiększenie roli podmiotów niepublicznych w usługach zatrudnienia wprowadzono *quasi*-rynkowy model myślenia o pomaganiu bezrobotnych. Instytucje publiczne podzlecają konkurującym podmiotom usługi dla bezrobotnych, przy czym należy pamiętać, że dzieje się to w procedurze zamówień publicznych, która jest silnie zdominowana przez kryterium najniższej ceny. Bezrobotni (którzy są faktycznymi klientami danej usługi) są pozostawieni bez wyboru usługodawcy, a co więcej – za nieskorzystanie z usługi danego podmiotu grozi im sankcja w postaci utraty statusu bezrobotnego. Równocześnie wyśrubowane kryteria przetargowe (agencje zatrudnienia muszą obsługiwać minimum 200 osób w powiecie) mogą doprowadzić do zdominowania tego rynku przez kilka podmiotów, co zwiększy cenę danych usług i pozbawi je czynnika konkurencyjności. W rzeczywistości więc efekt może być taki sam, jak gdyby robiło to samo państwo. Wprowadzanie elementów *quasi*-rynkowych jest charakterystyczne dla myślenia z zakresu nowego zarządzania publicznego i równocześnie wydaje się wynikać ze względów ideologicznych (tj. przekonania o inherentnej skuteczności mechanizmów przypominających rynkowe), a nie analizy efektywności danych rozwiązań⁷³. Po trzecie, zwracano również uwagę, że profilowanie bezrobotnych, w szczególności powstanie trzeciej kategorii, „oddalonych od rynku pracy”, w gruncie rzeczy ideologicznie ma na celu skonstruowanie grupy, za którą urzędy pracy nie będą w rzeczywistości odpowiedzialne. Grupa została bowiem tak skonstruowana,

⁷⁰ Art. 33 ust. 4 pkt 3a Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001.

⁷¹ K. Sztandar-Sztanderska, *Nie zrzucamy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych. Uwagi o niepożądanych konsekwencjach nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, ekspertyza przygotowana w ramach projektu EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną, Warszawa 2013, s. 10.

⁷² P. Arak, *Rynek poszukiwania pracy doczekał się reformy*, „Obserwator Finansowy”, 3.06.2014, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/rynek-poszukiwania-pracy-doczekal-sie-reformy/> (dostęp: 1.08.2019).

⁷³ K. Sztandar-Sztanderska, *Nie zrzucamy całej winy...*, op. cit., s. 19, 20.

aby mieścić osoby, którym powiatowe urzędy pracy w zasadzie nie są w stanie pomóc⁷⁴ – bezrobotnych „z wyboru” i wiecznych beneficjentów opieki społecznej, osoby wymuszające ubezpieczenie zdrowotne oraz „fikcyjnych bezrobotnych”, „świetnie radzących sobie finansowo”⁷⁵ w szarej strefie.

3.3.7. Paradygmat „taniego państwa”

Polityka oszczędności była prowadzona również w formie realizacji paradygmatu „taniego państwa”, który zostanie opisany w rozdziale 4.3. Warto jednak zasygnalizować, że realizacja tego paradygmatu z jednej strony wynikała z chęci ograniczenia wydatków na zatrudnienie w sektorze publicznym, z drugiej zaś – uzależniona była od istnienia niestandardowych, a często wręcz sprzecznych z prawem działań. Te niestandardowe zachowania następnie zwrótnie przyczyniły się do pogłębienia problemów sektora publicznego, w szczególności zaś – na skutek ograniczania wpływów ze składek – systemu ubezpieczeń społecznych.

3.4. Wstępne informacje o zmianach w regulacjach zatrudnienia

Ogólnie rzecz ujmując, w reakcji na kryzys ekonomiczny regulacje zatrudnienia zostały poddane dwóm rodzajom przemian.

Po pierwsze, zostały w intencjonalny sposób zmodyfikowane: w ustawie „antykryzysowej”, ustawie zmieniającej ustawę o pracownikach tymczasowych z 2009 r. oraz reformach z 2013 r. W tym aspekcie zmiany częściowo wpisywały się w ogólnoswiatowe trendy reformowania prawa pracy, a częściowo chciały ułatwić przedsiębiorstwom adaptację gospodarczą i poprawić atrakcyjność inwestycyjną Polski. W tym zakresie dokonano w nich pewnego uelastycznienia regulacji w formie instytucjonalnego przesunięcia. Ustawy zostaną tu opisane równolegle z instrumentami umożliwiającymi subsydiowanie wynagrodzeń i kosztów szkoleń (z ustawy antykryzysowej z 2009 r. oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy), które zostały politycznie zaprojektowane jako uzupełnienie do uelastycznionego czasu pracy. Jak pokażę, mimo zarezerwowania przez rząd bardzo dużych środków, subsydia odegrały bardzo ograniczoną, niemal nieistotną rolę w uzupełnianiu reformy.

Po drugie, regulacje były poddane nieintencjonalnej polityce dryfu. Segmentacja zatrudnienia i bardziej szczegółowe analizy dotyczące sztywności regulacji pokazują, że równolegle do przesunięcia instytucjonalnego regulacje

⁷⁴ Ibidem, s. 33.

⁷⁵ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Profilowanie pomocy...*, op. cit., s. 22, 23.

zatrudnienia poddane były instytucjonalnemu dryfowi, który polegał na spadającym znaczeniu zatrudnienia standardowego. Dryf ten, częściowo związany z konwersyjnym przekształceniem umów terminowych oraz cywilnoprawnych w alternatywę wobec zatrudnienia standardowego, faktycznie ograniczył zakres oddziaływania przepisów ochronnych. Przybrał specyficzną formę nadużywania umów na czas określony, znaczącego wzrostu zatrudnienia cywilnoprawnego (w tym zawierania umów cywilnoprawnych w sytuacji, w której powinna zostać zawarta umowa kodeksowa) oraz naruszeń prawa pracy.

Polityki te dotknęły zasadniczo inne grupy pracowników. Jak pokażemy dalej, uelastycznienie czasu pracy dotyczyło przede wszystkim pracowników dużych przedsiębiorstw w sektorze przemysłowym. Dryf oddziałował zaś zasadniczo na gorzej opłacanych pracowników w segmencie mniejszych przedsiębiorstw.

Jak postaram się wykazać w kolejnym rozdziale, obie polityki regulacji zatrudnienia wykazywały komplementarności wobec innych polityk publicznych, a także wobec trwałych cech polskiej gospodarki i systemu instytucjonalnego.

Na początku zastanowię się nad zmianami w regulacjach zatrudnienia po kryzysie w krajach rozwiniętych od strony sztywności regulacji zatrudnienia (na podstawie indeksów sztywności zatrudnienia – EPL) i pokażę, że większość państw przyjęła strategię wyrównywania różnic regulacyjnych między zatrudnieniem standardowym i niestandardowym. Przypadek polski będzie odmienny, ponieważ regulacje zatrudnienia nie zmieniły się z punktu widzenia EPL. Ze względu na to, że indeksy EPL koncentrują się na wybranych wskaźnikach sztywności zatrudnienia⁷⁶ i nie biorą pod uwagę rozwiązań ograniczonych w czasie, zostanie przeprowadzona bardziej szczegółowa analiza zmian. Następnie przeanalizowana zostanie polityka dryfu w regulacjach zatrudnienia, a potem polityczne uwarunkowania zarówno polityki liberalizacji, jak i polityki dryfu.

3.4.1. Globalne kierunki zmian w regulacjach zatrudnienia podczas kryzysu

W okresie przed wybuchem kryzysu ekonomicznego zasadniczą tendencją występującą w państwach rozwiniętych było zwiększanie możliwości stosowania umów terminowych i innych niestandardowych form zatrudnienia⁷⁷. W trakcie kryzysu doszło jednak do wielu negatywnych zjawisk związanych

⁷⁶ J. Winczorek, *Regulacja rynku pracy a bezrobocie – uwagi metodologiczne*, w: K.W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPISS, Warszawa 2003, s. 179–184.

⁷⁷ A. Szymańska, *Instytucjonalne uwarunkowania elastyczności rynku pracy w krajach OECD*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 113–123.

z nadużywaniem tych form zatrudnienia oraz powstania nowej literatury odnoszącej się do segmentacji rynku pracy. Po 2007 r. typową polityką wobec regulacji zatrudnienia stało się wyrównywanie różnic w regulacjach formalnych między standardowymi i niestandardowymi formami zatrudnienia. Z jednej strony uelastyczniano regulacje dotyczące zatrudnienia standardowego, z drugiej zaś usztywniano umowy terminowe. Celem uelastycznienia regulacji umów standardowych było obniżenie ogólnych kosztów związanych z tym zatrudnieniem, aby utrzymać pracowników w sferze rozwiązań standardowych i stworzyć bardziej „sterowną” sytuację⁷⁸. Równocześnie chciano poprawić ochronę zatrudnienia pracowników zatrudnionych na umowach niestandardowych, wykorzystywanych jako tańsze rozwiązania. Segmentacja rynku pracy spowodowana istotnie odmiennymi poziomami ochrony różnych pracowników została uznana za zjawisko negatywne, prowadzące do silnego zróżnicowania płac, mobilności oraz stabilności zawodowej pracowników. Rozwiązaniem stało się więc „przerzucanie mostów” (ang. *bridging the gap*) między umowami standardowymi i niestandardowymi, tj. zbliżanie rozwiązań do siebie. Dobrze oddają to zalecenia OECD i Międzynarodowej Organizacji Pracy w zakresie reformowania rynku pracy, a w szczególności rozwijająca się dyskusja dotycząca „kontraktu jednolitego”, tj. planu skonstruowania takiej umowy, która ujednoliciłaby różne dotychczasowe formy zatrudnienia na podstawie zasady, że poziom ochrony pracownika zależy od czasu, jaki jest się zatrudnionym u jednego pracodawcy, a nie od arbitralnie wybieranego rodzaju kontraktu. Uprawnienia pracownika miałyby rosnąć w miarę upływu tego czasu⁷⁹.

Jak widzimy w tabeli 5, spośród 21 państw europejskich 12 dokonało uelastycznienia regulacji zatrudnienia standardowego w latach 2006–2013, podczas gdy jedynie dwa zwiększyły sztywność tych regulacji (przy czym jedno z tych państw – Irlandia – miało i wciąż ma wyjątkowo elastyczne regulacje tego rodzaju zatrudnienia). Średnio w państwach Unii Europejskiej indeks EPL dla umów standardowych zmniejszył się o 0,21 pkt – z 2,44 do 2,23 pkt⁸⁰.

⁷⁸ I. Schömann, S. Clauwaert, *The Crisis and National Labour Law Reforms: A Mapping Exercise*, European Trade Union Institute, Brussels 2012.

⁷⁹ O. Blanchard, J. Tirole, *Redesigning the employment protection system*, „De Economist” 2004, t. 152, nr 1, s. 1–20; N. Lepage-Saucier, J. Schleich, E. Wasmer, *Moving Towards a Single Labour Contract: Pros, Cons and Mixed Feelings*, OECD Economics Department Working Papers nr 1026, Paris 2013; G. Casale, A. Perulli, *Towards the single employment contract: comparative reflections*, A&C Black, Oxford, 2014; w Polsce: P. Arak, *Jak naprawić klin podatkowy w Polsce*, Polityka Insight, Warszawa 2016, s. 46 i n.; P. Lewandowski, P. Arak, P. Żakowiecki, *Fikcja zatrudniania w Polsce – propozycje wyjścia z impasu*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2014.

⁸⁰ Bez Łotwy, Litwy, Chorwacji, Rumunii, Bułgarii, Malty i Cypru, dla których nie dysponujemy danymi.

Tabela 5. Zmiana indeksu EPL (*Employment Protection Legislation*) dla umów standardowych 2006–2013

Państwo	2006	2007	2008	2013	Zmiana 2006(2008)–2013
Austria	2,37	2,37	2,37	2,37	0
Belgia	1,89	1,89	1,89	1,89	0
Czechy	3,31	3,05	3,05	2,92	–0,39
Dania	2,13	2,13	2,13	2,2	+0,07
Estonia	–	–	2,74	1,81	–0,93
Finlandia	2,17	2,17	2,17	2,17	0
Francja	2,47	2,47	2,47	2,38	+0,09
Grecja	2,8	2,8	2,8	2,12	–0,68
Hiszpania	2,36	2,36	2,36	2,05	–0,31
Holandia	2,88	2,88	2,88	2,82	–0,06
Irlandia	1,27	1,27	1,27	1,4	+0,13
Luksemburg	–	–	2,25	2,25	0
Niemcy	2,68	2,68	2,68	2,68	0
Polska	2,23	2,23	2,23	2,23	0
Portugalia	4,42	4,42	4,42	3,18	–1,24
Słowacja	2,22	2,22	2,22	1,84	–0,38
Słowenia	–	–	2,65	2,6	–0,05
Szwecja	2,61	2,61	2,61	2,61	0
Węgry	2	2	2	1,59	–0,41
Wielka Brytania	1,26	1,26	1,26	1,1	–0,16
Włochy	2,76	2,76	2,76	2,68	–0,08
Średnia UE bez Łotwy, Litwy, Chorwacji, Rumunii, Bułgarii, Malty i Cypru (nieważona)	2,44	2,42	2,44	2,23	–0,21

Źródło: OECD, *Employment Protection Legislation, 2007–2013*; <http://www.oecd.org/els/emp/oecdindicatorsof-employmentprotection.htm> (dostęp: 1.08.2019); obliczenia własne.

Działania podejmowane wobec regulacji umów terminowych były mniej spójne. Pięć państw – Czechy, Estonia, Niemcy, Słowacja, Węgry – usztywniło regulacje zatrudnienia w tym zakresie, natomiast cztery – Grecja, Hiszpania, Portugalia i Szwecja – dokonały uelastycznienia regulacji umów terminowych. Należy przy tym zauważyć, że wcześniejsze regulacje w Grecji i Hiszpanii były

Tabela 6. Zmiana indeksu EPL umów terminowych 2006–2013

Państwo	2006	2007	2008	2013	Zmiana 2006(2008)–2013
Austria	1,31	1,31	1,31	1,31	0
Belgia	2,38	2,38	2,38	2,38	0
Czechy	1,13	1,13	1,13	1,44	+0,31
Dania	1,38	1,38	1,38	1,38	0
Estonia	–	–	1,88	3	+1,12
Finlandia	1,56	1,56	1,56	1,56	0
Francja	3,63	3,63	3,63	3,63	0
Grecja	2,75	2,75	2,75	2,25	–0,50
Hiszpania	3,25	3	3	2,56	–0,69
Holandia	0,94	0,94	0,94	0,94	0
Irlandia	0,63	0,63	0,63	0,63	0
Luksemburg	–	–	3,75	3,75	0
Niemcy	1	1	1	1,13	+0,13
Polska	1,75	1,75	1,75	1,75	0
Portugalia	2,56	2,56	1,94	1,81	–0,75
Słowacja	0,63	0,63	1,63	1,75	+1,12
Słowenia	–	–	1,81	1,81	0
Szwecja	1,44	1,44	0,81	0,81	–0,63
Węgry	1,13	1,13	1,13	1,25	+0,12
Wielka Brytania	0,38	0,38	0,38	0,38	0
Włochy	2	2	2	2	0
Średnia UE bez Łotwy, Litwy, Chorwacji, Rumunii, Bułgarii, Malty i Cypru (nieważona)	1,73	1,71	1,81	1,84	+0,11

Źródło: OECD, *Employment Protection Legislation, 2007–2013*, op. cit.; obliczenia własne.

bardzo sztywne (wysokie wartości indeksu EPL dla umów czasowych). Ogólnie średni indeks EPL dla umów terminowych dla państw Unii Europejskiej wzrósł o 0,11 pkt – z 1,73 do 1,84⁸¹.

⁸¹ Bez Łotwy, Litwy, Chorwacji, Rumunii, Bułgarii, Malty i Cypru, dla których nie dysponujemy danymi.

Tabela 7. Różnica (*gap*) między EPL na umowach standardowych i terminowych

Państwa	2006	2007	2008	2013	Zmiana 2006(2008)–2013
Austria	1,06	1,06	1,06	1,06	0
Belgia	–0,49	–0,49	–0,49	–0,49	0
Czechy	2,18	1,92	1,92	1,48	–0,70
Dania	0,75	0,75	0,75	0,82	+0,07
Estonia	–	–	0,86	–1,19	–2,05
Finlandia	0,61	0,61	0,61	0,61	0
Francja	–1,16	–1,16	–1,16	–1,25	–0,09
Grecja	0,05	0,05	0,05	–0,13	–0,18
Hiszpania	–0,89	–0,64	–0,64	–0,51	+0,38
Holandia	1,94	1,94	1,94	1,88	–0,06
Irlandia	0,64	0,64	0,64	0,77	+0,13
Luksemburg	–	–	–1,50	–1,50	0
Niemcy	1,68	1,68	1,68	1,55	–0,13
Polska	0,48	0,48	0,48	0,48	0
Portugalia	1,86	1,86	2,48	1,37	–0,49
Słowacja	1,59	1,59	0,59	0,09	–1,50
Słowenia	–	–	0,84	0,79	–0,05
Szwecja	1,17	1,17	1,80	1,80	+0,63
Węgry	0,87	0,87	0,87	0,34	–0,53
Wielka Brytania	0,88	0,88	0,88	0,72	–0,16
Włochy	0,76	0,76	0,76	0,68	–0,08
Średnia UE bez Łotwy, Litwy, Chorwacji, Rumunii, Bułgarii, Malty i Cypru (nieważona)	0,71	0,71	0,63	0,39	–0,32

Źródło: OECD, *Employment Protection Legislation, 2007–2013*, op. cit.; obliczenia własne.

Ogólnie rzecz ujmując, należy stwierdzić, że większość państw (12 spośród 21 analizowanych) przyjęła strategię zmniejszenia różnic między poziomem ochrony zapewnianym przez umowy standardowe i terminowe. Różnica w indeksie EPL spadła przeciętnie o 0,32 pkt – z 0,71 do 0,39 pkt. W czterech państwach różnica w poziomie ochrony wzrosła, przy czym w dwóch spośród nich – Danii i Irlandii – nieznacznie (o 0,07 i o 0,13 pkt). Różnica między poziomem ochrony pozostała taka sama w Austrii, Belgii, Finlandii, Luksemburgu oraz Polsce.

Wskaźnik EPL opisuje regulacje zatrudnienia w sposób dość ogólny, analiza pokazuje jednak, że polityka w tej dziedzinie w Polsce była odmienna od powszechnie przyjętego trendu wyrównywania różnic między formalnymi regulacjami umów standardowych i terminowych.

3.5. Liberalizacja – intencjonalna polityka regulacji zatrudnienia

Intencjonalna polityka antykryzysowa w Polsce w zakresie regulacji zatrudnienia oraz wspierania rynku pracy opierała się na trzech elementach: umożliwieniu bardziej elastycznego kształtowania czasu pracy, wprowadzeniu mechanizmów subsydiowania wynagrodzeń i kosztów szkoleń dla przedsiębiorców znajdujących się w trudnościach ekonomicznych oraz zwiększaniu możliwości korzystania z pracy tymczasowej.

W tym podrozdziale szczegółowo śledzę historię uchwalenia ustawy antykryzysowej z 2009 r. Historyczna sekwencja wydarzeń pozwala lepiej zrozumieć ustawę, która w gruncie rzeczy służyła nie przeciwdziałaniu skutkom kryzysu, lecz realizacji przyjętego paradygmatu politycznego. Znikome wykorzystanie przepisów ustawy z 2009 r. nie przeszkodziło rządowi w skopiowaniu nieskutecznych rozwiązań w ramach reform z 2013 r. Dodatkowo historyczna forma prezentacji pozwala lepiej pokazać technokratyczny i „suwerenny” sposób prowadzenia polityk publicznych, a także praktyki realizacji strategii unikania winy i pozorowania konsultacji społecznych z partnerami społecznymi. Silny sprzeciw partnerów społecznych wobec reformy z 2009 r. wyjaśnia również częściowo brak głębszych reform oraz późniejszy „dryfowy” charakter zmian w regulacjach zatrudnienia.

3.5.1. Polityczne aspekty uchwalenia „ustawy antykryzysowej” z 2009 r.

Działania zmierzające do przeciwdziałania skutkom kryzysu ekonomicznego w Polsce rozpoczęły się listopadzie 2008 r., wraz z opracowaniem przez rząd „Planu stabilności i rozwoju”. Plan, po przekazaniu do Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, stał się obiektem początkowo bezskutecznych negocjacji⁸². Strona pracownicza negatywnie ustosunkowała się do przewidzianych w nim propozycji, co spowodowało wstrzymanie rozmów między pracodawcami i pracownikami na początku 2009 r. Brak inicjatywy ze strony rządu skłonił partnerów społecznych do ponownego podjęcia negocjacji, zakończonych podpisaniem porozumienia w marcu 2009 r. w wyniku autonomicznych rozmów (tj. bez udziału rządu). Strony wytyczyły ramy planowanych działań, zawierające

⁸² Dokładny opis wydarzeń z perspektywy dialogu społecznego – J. Czarzasty, D. Owczarek, *Kryzys gospodarczy...*, op. cit., s. 31–36.

zgodę związków zawodowych na wydłużenie okresów rozliczeniowych czasu pracy w zamian za ograniczenie wykorzystywania umów terminowych oraz wspólne poparcie dla mechanizmu subwencjonowania zatrudnienia.

Pakiet zawierał 13 punktów pogrupowanych w trzy grupy tematyczne. Pierwsza grupa odnosiła się do obszaru wynagrodzeń i świadczeń socjalnych i zakładała m.in. zwiększenie środków na świadczenia socjalne, uchylenie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń, zniesienie ustawy kominowej, a także wypracowanie mechanizmów wzrostu minimalnego wynagrodzenia do 50% przeciętnego wynagrodzenia. Druga grupa rozwiązań dotyczyła rynku pracy oraz stosunków pracy i zakładała możliwość wprowadzania dwunastomiesięcznych okresów rozliczeniowych, uruchomienie zakładowych funduszy szkoleniowych, „racjonalizację” rozwiązań dotyczących doby pracowniczej, wprowadzenie mechanizmów związanych z ruchomym czasem pracy, ograniczenie stosowania umów na czas określony, a także uregulowanie pozycji pakietów socjalnych. Trzecia grupa odnosiła się do polityki gospodarczej i zakładała wprowadzenie mechanizmów przyspieszonej amortyzacji oraz subsydiowania wynagrodzeń.

Porozumienie miało stać się podstawą tworzenia rozwiązań antykryzysowych przez rząd. Na posiedzeniu Prezydium Trójstronnej Komisji 15 maja 2009 r. z udziałem premiera Donalda Tuska i wicepremiera Waldemara Pawlaka ustalono, że rząd w trybie pilnym przystąpi do jego wdrażania. Szybkość działań została wymuszona odczuwalnym słabnięciem dynamiki wzrostu gospodarczego oraz przewidywanym wzrostem bezrobocia. Uzgodniono wówczas również, że trzynastopunktowy pakiet należy traktować jako integralną całość i nie będzie można zrealizować tylko części postanowień bez realizacji pozostałych⁸³.

Rząd złożył projekt ustawy Sejmowi RP 5 czerwca 2009 r. Zawierał on jednak jedynie część wynegocjowanych w dialogu autonomicznym postanowień, wbrew bardzo stanowczemu stanowisku Trójstronnej Komisji co do integralności pakietu. Strona związkowa podkreślała, że nie wyraża zgody na uchwalenie przepisów umożliwiających uelastycznianie czasu pracy bez względu na sytuację ekonomiczną przedsiębiorcy, i chciała zawęzić możliwość stosowania tego przepisu tylko do takich przedsiębiorców, którzy odczuli finansowo skutki kryzysu. Jej zdaniem ustawa antykryzysowa w zasadzie realizowała tę część propozycji Trójstronnej Komisji, w której to związki zawodowe poszły na ustępstwa, nie uwzględniała natomiast tych propozycji, w których ustąpili pracodawcy⁸⁴. Przedstawiciele pracodawców z drobnymi uwagami poparli projekt ustawy.

⁸³ Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, *Informacja o pracy Prezydium Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych*, „CPS Dialog”, 15.05.2009 r.

⁸⁴ Krytycznie na temat stanowiska związków – J. Stelina, *Prawo pracy a kryzys gospodarczy*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 6–10.

Ustawa została uchwalona 1 lipca 2009 r., weszła w życie 22 sierpnia, natomiast jej postanowienia obowiązywały do 31 grudnia 2011 r. Ostatecznie ustawa antykryzysowa została uchylona 21 listopada 2013 r. przez ustawę z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (tzw. drugą ustawę antykryzysową).

Sposób przeprowadzenia reformy należy określić jako technokratyczny i „suwerenny” względem dialogu społecznego. Zignorowano dialog społeczny, w szczególności opinię strony pracowniczej, na podstawie kalkulacji, że nastroje społeczne są zasadniczo przychylne wprowadzaniu instrumentów antykryzysowych. Związki zawodowe argumentowały, że zaproponowana ustawa łamie postanowienia porozumienia wypracowanego w Trójstronnej Komisji. Brak poparcia związany był z wprowadzeniem dłuższych okresów rozliczeniowych dla wszystkich przedsiębiorców (związki chciały ograniczyć je tylko do przedsiębiorstw w kłopotach finansowych), niezawarciem w ustawie instrumentów pomocy dla najuboższych rodzin oraz osób zwalnianych z pracy, nieuchyleniem ustawy o negocyjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń, brakiem mechanizmów podwyżek wynagrodzenia minimalnego oraz nieuwzględnieniem pakietów socjalnych jako źródeł prawa pracy⁸⁵. Strona pracownicza uznała również, że zapisy dotyczące umów terminowych nie ograniczały ich w rzeczywistości⁸⁶. Związkom zawodowym nie chodziło wyłącznie o samą „logikę” stojącą za uchwalonymi rozwiązaniami (ich zdaniem realizującą wyłącznie postanowienia korzystne dla pracodawców), ale również o brak szacunku wobec wypracowanych w porozumieniu z pracodawcami ustaleń i zignorowanie technicznych poprawek.

Przedstawiciele pracodawców, przeciwnie, wyrazili poparcie dla wprowadzenia ustawy⁸⁷. Popierano przede wszystkim wydłużenie okresów rozliczeniowych jako postulat umożliwiający uelastycznianie czasu pracy oraz obniżenie kosztów zatrudnienia. Przedstawiciele pracodawców zwracali uwagę, że przepisy uprawniające do uzyskiwania subsydiów na wynagrodzenia i szkolenia istotnie ograniczały zakres podmiotów do tego uprawnionych, co groziło nieskutecznością instrumentu. Bardzo pozytywne opinie wobec ustawy wygłaszali również

⁸⁵ OPZZ, *Stanowisko Prezydium Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 7 lipca 2009 roku w sprawie rządowych ustaw mających przeciwdziałać skutkom kryzysu ekonomicznego*, 2009.

⁸⁶ NSZZ „Solidarność”, *Serwis informacyjny*, nr 25 (127), 22 czerwca 2009; M. Gójski, *Blankietowa ustawa antykryzysowa*, „Tygodnik Solidarność Świętokrzyska” 2009, nr 128(766).

⁸⁷ S. Bereska i in., *Kondycja konsultacji społecznych w ramach dialogu trójstronnego podczas prac nad pakietem antykryzysowym w 2009 r.*, w: A. Wojciuk (red.), *Analiza pracy administracji nad wybranym problemem polityki publicznej z punktu widzenia jakości konsultacji społecznych*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 247, 248.

inwestorzy zagraniczni⁸⁸. W szczególności przedstawiciele sektora motoryzacyjnego wyrażali zadowolenie z wprowadzenia dłuższych okresów rozliczeniowych, które umożliwiały łatwiejsze dostosowywanie podaży pracy do koniunktury⁸⁹.

Pomimo naruszenia ustaleń partnerów społecznych rząd uznał, że znajduje się w dobrej sytuacji do wprowadzenia antykryzysowych rozwiązań ze względu na szybko rosnącą akceptację opinii publicznej. Badania CBOS pokazywały szybką zmianę nastrojów społecznych na przełomie 2008 i 2009 r. O ile w listopadzie 2008 r. 75% respondentów twierdziło, że ich gospodarstwa domowe nie odczuwają skutków kryzysu, a tylko 18% było innego zdania, o tyle w lutym 2009 r. już prawie połowa z nich odpowiadała, że odczuwa skutki kryzysu. Dawał się we znaki spadek dochodów, wzrost rat spłacanych kredytów, dostrzeżono negatywne skutki kryzysu w miejscu pracy⁹⁰ oraz znacznie ograniczono oczekiwania płacowe⁹¹. Duża część respondentów wyraziła skłonność do zaakceptowania mniejszych zarobków przy zachowaniu dotychczasowych obowiązków i godzin pracy, jeżeli byłoby to warunkiem przetrwania ich zakładu pracy, a większość zgodziłaby się na tymczasowe skrócenie czasu pracy za mniejsze wynagrodzenie, gdyby ich zakład pracy znalazł się w trudnej sytuacji⁹².

Co więcej, na początku 2009 r. dość powszechne było przekonanie, że rząd robi za mało w celu przeciwdziałania skutkom kryzysu⁹³. Równocześnie gabinet Tuska cieszył się dużym poparciem⁹⁴, a proponowane przez niego rozwiązania antykryzysowe były oceniane lepiej niż scenariusze opozycji⁹⁵. Wśród respondentów uwidaczniało się niezadowolenie z mało aktywnej polityki rządu, łączące się przy tym ze skłonnością do zaakceptowania pewnych elementów polityk antykryzysowych, w tym związanych z uelastycznieniem warunków pracy i płacy.

Ustawie antykryzysowej z 2009 r. towarzyszyły szerokie strategie unikania winy. Po pierwsze, rząd przedstawiał reformę jako efekt konsensusu pracowników i pracodawców, mimo że strona pracownicza wycofała poparcie dla reformy.

⁸⁸ Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Bariery w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*, Warszawa 2011, s. 16–24.

⁸⁹ Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Bariery w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*, Warszawa 2013, s. 13.

⁹⁰ CBOS, *Odczuwalne i przewidywane konsekwencje kryzysu. Komunikat z badań*, BS/51/2009, Warszawa 2009, s. 3–6.

⁹¹ W. Gumuła, A. Gucwa, W. Nalepa, Z. Opióła, *Rynek pracy w Polsce (wynagrodzenia, produktywność pracy i migracje w maju 2010 roku – na tle panelowych badań opinii pracodawców i bezrobotnych w latach 2006–2009)*, Materiały i Studia NBP, Warszawa 2011, s. 16, 17.

⁹² CBOS, *Reakcje na kryzys gospodarczy. Komunikat z badań*, BS/31/2009, Warszawa 2009, s. 8, 9.

⁹³ Ibidem, s. 5; CBOS, *Polityka antykryzysowa rządu. Komunikat z badań*, BS/47/2009, Warszawa 2009, s. 1.

⁹⁴ CBOS, *Stosunek do rządu w kwietniu. Komunikat z badań*, BS/60/2009, Warszawa 2009, s. 2.

⁹⁵ CBOS, *Polityka antykryzysowa rządu...*, op. cit., s. 3.

Po drugie, reforma była pokazywana jako obiektywna konieczność wynikająca z niezależnych, rynkowych mechanizmów. Po trzecie, postanowienia ustawy były przedstawiane jako coś, z czego mogą „korzystać” pracodawcy i pracownicy⁹⁶. Poza artykułem 11 ustawy, mówiącym o możliwości złożenia przez pracownika opiekującego się dzieckiem lub członkiem rodziny wniosku o indywidualny rozkład pracy, trudno jest wskazać jakikolwiek artykuł, z którego mogliby „korzystać” pracownicy. Wszystkie pozostałe postanowienia są stosowane do przedsiębiorców, którzy mogli zdecydować o wprowadzeniu konkretnych rozwiązań (czasem po wyrażeniu zgody przez pracowników). Subsydiowanie wynagrodzeń i szkoleń również miało być kierowane do przedsiębiorców, którzy mieli następnie oferować je pracownikom, natomiast uzyskanie subsydiów zostało obostrzone wieloma przesłankami, które musiał spełnić przedsiębiorca. Retoryka bycia powszechnie „korzystnym” ukrywała to, że „ulżenie” przedsiębiorcom w trudnościach kryzysu miało polegać na przerzuceniu części kosztów na pracowników oraz generalnym obniżeniu kosztów pracy dla przedsiębiorców. Ewentualne korzystne rezultaty mogły polegać więc na tym, że przedsiębiorcy (za sprawą subsydiów lub obniżonych kosztów pracy dzięki oszczędnościom dokonanych na pracownikach) będą mogli utrzymać stały poziom zatrudnienia.

3.5.2. Ocena skuteczności rozwiązań antykryzysowych związanych z subsydiowaniem wynagrodzeń i dofinansowywaniem szkoleń z ustawy z 2009 r.

Ustawa z 2009 r. zawierała pakiet rozwiązań, których skuteczność należy oceniać odrębnie.

Po pierwsze, w przetrwaniu trudnego czasu dla prowadzenia działalności gospodarczej i zapobieżeniu wzrostu bezrobocia miało pomóc subsydiowanie wynagrodzeń. Ustawa operowała pojęciem przejściowych trudności ekonomicznych, które stanowiły przesłankę do skorzystania ze środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP). Przesłanka ta, jak okazało się później, została sformułowana w sposób utrudniający dostęp do finansowania. Aby wystąpić o subsydiowanie wynagrodzenia i dofinansowanie szkoleń, przedsiębiorca musiał znajdować się w przejściowych trudnościach finansowych, czyli wykazać odpowiedni średni spadek obrotów gospodarczych w danych trzech kolejnych miesiącach wobec tego samego okresu między 1 lipca 2007 r. a 30 czerwca 2008 r. (nie mniej niż 25%; w październiku 2010 r. próg ten został z inicjatywy

⁹⁶ Kancelaria Premiera, *Pracodawcy i pracownicy mogą już korzystać z pakietu antykryzysowego*, 24.08.2009, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/pracodawcy-i-pracownicy-moga-juz-korzystac-z-pakietu-antykryzysowego.html> (dostęp: 1.08.2019).

Polskiego Stronnictwa Ludowego i przy sprzeciwie zdecydowanej większości posłów Platformy Obywatelskiej obniżony do 10%). Musiał sporządzić także program naprawczy, nie zalegać z płaceniem danin publicznych, nie być w sytuacji, w której zachodziłyby przesłanki do ogłoszenia upadłości oraz nie być beneficjentem pomocy publicznej w celu zatrudnienia bezrobotnego. Przedsiębiorcy, którzy uzyskali zaświadczenie potwierdzające spełnienie przez nich wymagań, mieli możliwość, bez dokonywania wypowiedzenia zmieniającego, obniżyć wymiar pracy pracownika o maksymalnie połowę, zmniejszając równocześnie proporcjonalnie wynagrodzenie o pracę, do poziomu nie niższego jednak niż wynagrodzenie minimalne. W okresie objęcia pracownika obniżonym wymiarem pracy otrzymywał on świadczenie z FGŚP na częściową rekompensatę obniżonego wymiaru pracy (maksymalnie 70% zasiłku dla bezrobotnych) albo stypendium z Funduszu Pracy (100% zasiłku dla bezrobotnych), jeżeli w tym czasie odbywałby szkolenie lub studia dyplomowe.

Drugim narzędziem przewidzianym przez ustawę był przestrój ekonomiczny, oznaczający niewykonywanie pracy u przedsiębiorcy w przejściowych trudnościach finansowych przez pracownika pozostającego w gotowości do pracy z przyczyn ekonomicznych nie dotyczących pracownika. Przedsiębiorca w tym wypadku mógł zwolnić pracownika z obowiązku pracy, pozostawiając go w gotowości do pracy. Pracownik mógł również otrzymywać z FGŚP świadczenie w wysokości 100% zasiłku dla bezrobotnych oraz wynagrodzenie wypłacane przez przedsiębiorcę (w wysokości stanowiącej różnicę między minimalnym wynagrodzeniem za pracę a świadczeniem z Funduszu) albo – jeżeli podjął szkolenie lub studia podyplomowe – z Funduszu Pracy stypendium w wysokości 100% zasiłku dla bezrobotnych oraz wynagrodzenie wypłacane przez przedsiębiorcę (w wysokości stanowiącej różnicę między minimalnym wynagrodzeniem za pracę a stypendium). Sensem regulacji antykryzysowej w zakresie szkoleń było wykorzystanie obniżonego na skutek kryzysu ekonomicznego wymiaru czasu pracy pracownika, aby zwiększyć jego kwalifikacje („poprawić jakość kapitału ludzkiego”)⁹⁷. Motywacją dla pracodawcy miało być uzyskanie przy poniesieniu niewielkiej części kosztów (20%) szkolenia pracownika, które *de facto* „dopełniałoby” jego czas pracy, lecz od tego czasu pracy składki opłacałby Fundusz Pracy. Dla pracownika motywacją byłoby z kolei zwiększenie swoich kompetencji. Rozwiązanie takie miało więc być korzystne dla obu stron. Kolejnym instrumentem była możliwość otrzymania dofinansowania na opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne pracowników.

⁹⁷ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców wraz z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 2044, Warszawa 2009, s. 3.

Na subsydia wynagrodzeń przeznaczono 960 mln zł dla 200 tys. pracowników, przy założeniu, że kwota 800 zł (zasilek dla bezrobotnych wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne) będzie wypłacana przez sześć miesięcy (maksymalny okres, za który przysługuje bezzwrotna pomoc finansowa). W praktyce okazało się, że wymagania formalne związane z uzyskaniem statusu przedsiębiorcy w trudnościach ekonomicznych okazały się wysokie i przewidziane środki zostały wykorzystane w niewielkim zakresie. Do FGŚP w okresie obowiązywania ustawy w sumie złożono tylko 195 wniosków dla 12 365 osób, czyli subsydiowano zatrudnienie jedynie ok. 6% z przewidzianych 200 tys. pracowników⁹⁸. Rozpatrzono wnioski na kwotę 21,8 mln zł, czyli ok. 2% szacowanych na to środków, w tym⁹⁹: 9,6 mln zł dla 6974 osób z tytułu przestoju ekonomicznego; 9 mln zł dla 5376 osób z tytułu obniżonego czasu pracy; 3,1 mln zł z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Również na sfinansowanie kosztów szkolenia, studiów dyplomowych oraz stypendiów wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne przeznaczono bardzo dużą kwotę 500 mln zł dla ok. 55 450 pracowników, co oznaczało ok. 9 tys. zł dofinansowania na pracownika. Wymogi formalne ponownie utrudniły korzystanie z tego instrumentu. Pod koniec funkcjonowania ustawy, według stanu na dzień 27 grudnia 2011 r., zawarto umowy obejmujące zaledwie 1325 osób na kwotę 1,7 mln zł, czyli wykorzystano poniżej 0,4% zaplanowanych środków¹⁰⁰.

Na subsydiowanie wynagrodzeń i dofinansowanie szkoleń przeznaczono więc znaczące środki, które następnie nie zostały wykorzystane i ich wpływ na rynek pracy pozostał znikomy. W zakresie subwencji wynagrodzeń w uzasadnieniu ustawy można przeczytać, że bez wprowadzenia tego rozwiązania bezrobocie wzrośnie do 12,6%¹⁰¹. Co interesujące, jeśli uznamy, że instrument subsydiowania wynagrodzeń nie miał pozytywnego wpływu na zatrudnienie, ten szacunek okazał się dość dokładny, ponieważ w grudniu 2011 r. stopa bezrobocia wyniosła 12,5%¹⁰².

⁹⁸ Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, *Informacja o wnioskach złożonych do FGŚP na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców*.

⁹⁹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Dane dotyczące realizacji ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego w 2009 r.*, Warszawa 2009.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy o łagodzeniu...*, op. cit., s. 2.

¹⁰² GUS, *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w grudniu 2011 r.*, Warszawa 2011.

3.5.3. Ocena skuteczności rozwiązań antykryzysowych związanych z uelastycznieniem czasu pracy z ustawy z 2009 r.

Najszerzej wykorzystywane w praktyce postanowienia ustawy antykryzysowej dotyczące uelastycznienia czasu pracy zastosowano do wszystkich przedsiębiorców, co było sprzeczne z ustaleniami pakietu ustalonego w Trójsstronnej Komisji ograniczającymi je do sytuacji trudności finansowych spowodowanych przez kryzys. Mechanizmy wprowadzające uelastycznienie dotyczyły trzech elementów.

Po pierwsze, ustawa umożliwiła wydłużenie okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy, jeżeli byłoby to uzasadnione „przyczynami obiektywnymi lub technologicznymi, lub dotyczącymi organizacji czasu pracy”¹⁰³. Pozwalało to przedsiębiorcy odpowiednio manipulować czasem pracy w zależności od potrzeb gospodarczych, np. skrócić go do czterech godzin w momencie mniejszej liczby zamówień i wydłużyć do 12 w okresie wzrostu popytu¹⁰⁴. Okresy dłuższej pracy mogły być równoważone okresami krótszej w obrębie okresu rozliczeniowego trwającego do 12 miesięcy. Wynagrodzenie pracownika nie mogło spaść poniżej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (nawet jeżeli przepracowana liczba godzin nie sumowałoby się do wartości minimalnego wynagrodzenia). Porozumienie wprowadzające dłuższe okresy rozliczeniowe mogło być umieszczone w układzie zbiorowym pracy, porozumieniu z zakładowymi organizacjami zbiorowymi lub z przedstawicielami pracowników, i należało je przekazać inspektorowi pracy.

Po drugie, ustawa dała możliwość wprowadzenia przez pracodawcę indywidualnego rozkładu pracy, przewidującego różne godziny jej rozpoczynania i kończenia, włączając w to ponowne wykonywanie prac w tej samej dobie, które nie stanowiło w takim wypadku pracy w godzinach nadliczbowych.

Po trzecie, ustawa wprowadziła możliwość zawierania nieograniczonej liczby umów na czas określony, jeżeli łączny ich czas trwania nie przekroczyłby 24 miesięcy, znosząc równocześnie zasadę, że po dwóch kolejnych umowach o pracę na czas określony trzecia staje się z mocy prawa umową na czas nieokreślony. Ustawa miała więc dwojaki wpływ – z jednej strony umożliwiała zawieranie nieograniczonej liczby umów (uelastyczniała więc ich zawieranie), z drugiej natomiast – ograniczała czas, na który mogły być zawierane. Należy przy tym zauważyć, że nie przewidziano żadnej sankcji za przekroczenie dwudziestoczworgomiesięcznego okresu, *de facto* więc ustawa jedynie uelastyczniała stosowanie umów na czas określony¹⁰⁵.

¹⁰³ Art 9 § 1 ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. z 2009 r. Nr 125, poz. 1035.

¹⁰⁴ Nie można było jednak naruszyć prawa do minimalnego dobowego i tygodniowego odpoczynku.

¹⁰⁵ M. Bekas i in., *Strategie funkcjonowania i procesy inwestycyjne przedsiębiorstw w sytuacji znaczącego pogorszenia się koniunktury w gospodarce lub konkretnych branżach*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, s. 33.

Należy zauważyć, że przepisy dotyczące czasu pracy należały do najczęściej naruszanych przed wprowadzeniem ustawy antykryzysowej. Jego uelastycznienie, pozwalające pracodawcom na swobodniejsze dysponowanie czasem pracy pracowników, można potraktować jako włączenie w sferę legalnych działań takich, które wcześniej były sprzeczne z prawem (i równocześnie powszechne). Zliberalizowane zostały więc przepisy, które należały do najczęściej naruszanych przed kryzysem. Równocześnie należy zauważyć, że liczba naruszeń przepisów regulujących czas pracy wciąż utrzymywała się na wysokim poziomie¹⁰⁶.

Uelastyczniony czas pracy został zastosowany przez 1075 pracodawców i objął ok. 100 tys. pracowników. Dłuższe okresy rozliczeniowe najczęściej wprowadzano w przedsiębiorstwach zajmujących się przetwórstwem przemysłowym (ponad połowa przypadków), budownictwem oraz handlem hurtowym i detalicznym (po ok. 1/10 przypadków)¹⁰⁷. Były one wprowadzane na podstawie porozumienia z przedstawicielami pracowników (2/3 przypadków – w sumie 720), rzadziej na mocy porozumienia ze związkami zawodowymi (1/3 przypadków – w sumie 335) i bardzo rzadko w układach zbiorowych pracy (20 przypadków).

Wątpliwości budzi rozkład przedłużanych okresów rozliczeniowych. Zdecydowana większość przedsiębiorców (736 spośród 1075) wybierała najdłuższy, dwunastomiesięczny okres¹⁰⁸. Ustawa wymagała przy uzasadnianiu wyboru rozważenia, czy wydłużenie „jest uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technologicznymi, lub dotyczącymi organizacji czasu pracy”. Wydaje się, że przedsiębiorcy niejako automatycznie wybierali najdłuższy możliwy okres, choć równocześnie rodzaj przedsiębiorstw najczęściej wykorzystujących dłuższe okresy rozliczeniowe (przetwórstwo przemysłowe) powodował, że łatwo było uzasadnić im dwunastomiesięczną sezonowość produkcji.

Podział przedsiębiorstw, które wprowadziły dłuższe okresy rozliczeniowe ze względu na liczbę pracowników, przedstawia tabela 8.

Widzimy więc duże rozbieżności w faktycznym wykorzystywaniu przepisów przez określone grupy przedsiębiorstw. Stopień wykorzystania przez mikro i małe przedsiębiorstwa był niemal znikomy, z wydłużonych okresów rozliczeniowych skorzystało trochę (2,8%) średnich przedsiębiorstw i znaczny odsetek dużych (prawie co dziesiąte). Pomimo że większe przedsiębiorstwa zasadniczo lepiej radziły

¹⁰⁶ Wrócimy jeszcze do tego zagadnienia, zob. tabela 12.

¹⁰⁷ PIP, *Dane przekazane przez Państwową Inspekcję Pracy dotyczące stwierdzonych przez inspektorów pracy naruszeń przepisów ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców* (Dz.U. Nr 125, poz. 1035, z późn. zm.) w latach 2010–2011 (zał. 1) oraz *informacja dotycząca porozumień o przedłużeniu okresu rozliczeniowego zawartych na podstawie art. 9 tej ustawy* (zał. 2).

¹⁰⁸ Ibidem.

Tabela 8. Dłuższe okresy rozliczeniowe wprowadzane na podstawie „ustawy antykrzysowej” z 2009 r. a wielkość przedsiębiorstw

Wielkość przedsiębiorstwa	Liczba przedsiębiorstw w 2012 r.	Liczba przedsiębiorstw, które zastosowały dłuższe okresy rozliczeniowe	Przedsiębiorstwa, które zastosowały dłuższe okresy rozliczeniowe (w %)
Od 1 do 9 pracowników (mikro)	1719 187	105	0,01
Od 10 do 49 pracowników (małe przedsiębiorstwa bez mikro)	57 071	196	0,3
Od 50 do 249 pracowników (średnie)	15 484	445	2,8
Powyżej 250 pracowników (duże)	3201	314	9,8

Źródło: PIP, Dane przekazane przez Państwową Inspekcję Pracy dotyczące stwierdzonych przez inspektorów pracy naruszeń przepisów ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. z 2009 r. Nr 125, poz. 1035, z późn. zm.) w latach 2010–2011 (zał. 1) oraz informacja dotycząca porozumień o przedłużeniu okresu rozliczeniowego zawartych na podstawie art. 9 tej ustawy (zał. 2), 2011 (w zakresie zawartych porozumień); GUS, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012 r., Warszawa 2014 (w zakresie liczby i wielkości przedsiębiorstw); obliczenia własne.

sobie finansowo w czasie kryzysu¹⁰⁹, to korzystanie przez nie z dłuższych okresów rozliczeniowych nie powinno dziwić. Po pierwsze, duże i średnie przedsiębiorstwa znacznie częściej zatrudniają pracowników na umowy o pracę, podczas gdy w sektorze małych i mikroprzedsiębiorstw często stosowane były umowy cywilnoprawne, pozwalające na bardziej swobodne kształtowanie czasu pracy¹¹⁰. Po drugie, w dużych i średnich przedsiębiorstwach rzadziej dochodziło do naruszeń prawa pracy niż w małych i mikroprzedsiębiorstwach¹¹¹, co wiąże się z m.in. częstością kontroli Państwowej Inspekcji Pracy oraz większą obecnością związków

¹⁰⁹ NBP, Ocena kondycji ekonomicznej sektora przedsiębiorstw niefinansowych w 2009 roku w świetle danych F-01/I-01, czerwiec 2010; NBP, Ocena kondycji ekonomicznej sektora przedsiębiorstw niefinansowych w 2010 roku w świetle danych F-01/I-01, czerwiec 2011.

¹¹⁰ PIP, Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w latach 2003–2015, Warszawa 2004–2016.

¹¹¹ Ibidem.

zawodowych¹¹². W mniejszych przedsiębiorstwach i tak często nielegalnie kształtowano pracownikom czas pracy w sposób elastyczny lub w inny sposób obniżano koszty pracy, np. poprzez zawieranie sprzecznych z prawem umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla umowy o pracę¹¹³. Po trzecie, w szczególności wiele mikroprzedsiębiorstw w Polsce to przedsiębiorstwa rodzinne lub oparte na indywidualnych znajomościach, co powoduje brak konieczności formalizacji elastycznych systemów pracy¹¹⁴. Wreszcie większe przedsiębiorstwa dysponują prawdopodobnie lepszą infrastrukturą umożliwiającą legalizację takich działań w PIP (np. prawnikami, którzy złożyliby wnioski o przedłużenie okresów rozliczeniowych do PIP).

Nie dysponujemy ani danymi dotyczącymi wykorzystania indywidualnych rozkładów czasu pracy, ani informacjami pozwalającymi zbadać, w jaki sposób ustawa antykryzysowa wpłynęła na zawieranie umów na czas określony. Stworzenie wiarygodnej metody oceny napotykałoby trudności, przede wszystkim na ocenę wpływu regulacji prawnych na zachowanie aktorów działających na rynku oraz biorąc pod uwagę to, że ustawa z jednej strony miała równocześnie uelastyczniać i usztywniać stosowanie umów na czas określony (choć to drugie nie było obarczone sankcją). Odsetek umów na czas określony wśród pracowników w Polsce utrzymuje się na względnie stałym, niezwykle wysokim poziomie od 2006 r., wydaje się więc, że wpływ ustawy był ograniczony¹¹⁵.

3.5.4. Zmiany w ustawie o pracownikach tymczasowych

Drugim komponentem zmian uchwalonych jeszcze w czasie pierwszej kadencji rządów PO–PSL i w reakcji na pierwszą falę kryzysu były zmiany w ustawie o pracownikach tymczasowych. W połowie 2009 r. Komisja Nadzwyczajna „Przyjazne Państwo”, zdominowana przez posłów Platformy Obywatelskiej, zgłosiła projekt zmiany ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych¹¹⁶. Rząd pozytywnie

¹¹² CBOS, *Związki zawodowe i naruszenia praw pracowniczych. Komunikat z badań*, BS/109/2010, Warszawa 2010.

¹¹³ PIP, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 roku*, Warszawa 2014, s. 53–58.

¹¹⁴ A. Kowalewska (red.), *Firmy rodzinne w polskiej gospodarce – szanse i wyzwania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.

¹¹⁵ Szczególnie że postanowienia ustawy antykryzysowej w tym zakresie nie były jasne, przez co niektórzy przedsiębiorcy bali się wykorzystywania tego instrumentu w obawie przed naruszeniem prawa. Zob. G. Spytek-Bandurska, M. Szyłko-Skoczny, *Ocena wykonania ustawy antykryzysowej*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 1, s. 3.

¹¹⁶ Komisja Nadzwyczajna „Przyjazne Państwo”, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, druk nr 1929, Warszawa 2008.

odniósł się do projektu¹¹⁷. Projekt, poddany niewielkim modyfikacjom, został głosami większości PO–PSL uchwalony 23 października 2009 r.¹¹⁸ Ustawa zawierała dwa istotne postanowienia. Po pierwsze, uchyliła artykuł 3 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, który ograniczał korzystanie z pracy tymczasowej przez pracodawców, którzy w okresie sześciu miesięcy poprzedzających przewidywany termin rozpoczęcia wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika tymczasowego wypowiedzieli pracownikom stosunki pracy lub rozwiązali umowy z w trybie zwolnień grupowych. Po drugie, wydłużyła okres, na który można skierować pracownika tymczasowego do wykonywania pracy na rzecz jednego pracodawcy użytkownika z 12 do 18 miesięcy.

Przepisy te znacząco rozszerzyły możliwość wykorzystywania pracowników tymczasowych. Uchylony artykuł 3 był rzeczywiście sformułowany bardzo ogólnie, przez co uniemożliwiał pracodawcy zatrudnianie pracowników tymczasowych nawet w innych dziedzinach działalności przedsiębiorstwa i do innych zadań, jeżeli zastosował on zwolnienia grupowe. Rozwiązaniem mogło być jednak doprecyzowanie przepisu, a nie jego uchylenie, postanowienie zapobiegało bowiem nadużywaniu sytuacji, w której krótko po dokonanych zwolnieniach zbiorowych pracodawcy zatrudnialiby w miejsce pracowników zwolnionych pracowników tymczasowych¹¹⁹. Uchylenie artykułu zniosło ten ochronny aspekt. Jest to istotne ze względu na zanotowany w czasie kryzysu ekonomicznego znaczący wzrost liczby pracowników tymczasowych.

3.5.5. Reformy z 2013 r.

Następna fala reform przyszła już w drugiej kadencji rządów PO–PSL. Ustawa antykryzysowa z 2009 r. obowiązywała do końca 2011 r. Ze względu na to, że dialog społeczny silnie ucierpiał na skutek zignorowania przez rząd głosu strony pracowniczej, bezpośrednie przedłużenie funkcjonowania ustawy antykryzysowej byłoby dla rządu trudne. „Solidarność” groziła wręcz wystąpieniem z Trójj-stronnej Komisji, gdyby tak się stało¹²⁰. Ustawa była mocno krytykowana przez stronę pracowniczą, ale mimo wszystko służyła jako środek wyjątkowy, przewidziany na jedynie dwuletni okres, projektowany jako najcięższy od wielu lat dla światowej gospodarki.

¹¹⁷ Rada Ministrów, *Stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy – o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (druk nr 1929) wraz z autopoprawką*, Warszawa 2009.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, Dz.U. z 2009 r. Nr 221, poz. 1737.

¹¹⁹ A. Sobczyk, *Zatrudnienie tymczasowe: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 159.

¹²⁰ B. Doraczyńska, *Żółta kartka dla premiera*, „Tygodnik Solidarność”, nr 27(1083), 3.07.2009, <http://www.solidarnosc.org.pl/bbial/kartka.html> (dostęp: 1.08.2019).

W 2011 r. rząd działał równocześnie pod silną presją wyborów parlamentarnych odbywających się w październiku. Platforma Obywatelska w kampanii utrzymywała, że będzie przestrzegać ustaleń podjętych w 2009 r. i nie przedłuży działania ustawy. Równocześnie niedługo po wygranych wyborach, już 19 grudnia 2011 r., rząd przedstawił na posiedzeniu Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji do spraw Prawa Pracy i Układów Zbiorowych projekt wprowadzenia części rozwiązań z ustawy antykryzysowej na stałe do prawa polskiego, które były procedowane w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w 2012 r.

Jako pierwszą przeprowadzono reformę kodeksu pracy oraz ustawy o związkach zawodowych ustawą z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych. Ustawa ta wprowadziła dwie podstawowe zmiany: 1) ustanowiła nowe zasady przedłużania okresów rozliczeniowych czasu pracy; 2) uregulowała ruchomy czas pracy. Ustawa zasadniczo powtarzała postanowienia ustawy antykryzysowej z 2009 r., pozwalając na przedłużenie okresu rozliczeniowego „w każdym systemie czasu pracy, jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy [...] nie więcej jednak niż do 12 miesięcy, przy zachowaniu ogólnych zasad dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników”¹²¹. Jak zauważają komentatorzy przepisu, „przesłanki zastosowania przedłużonego okresu rozliczeniowego są bardzo szerokie i praktycznie nieweryfikowalne”¹²² i w rezultacie ich zastosowanie jest „możliwe w przypadku niemal każdego przedsiębiorcy”¹²³. Przedłużenie może być ustalone w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi, a gdy takie nie istnieją – w porozumieniu zawieranim z przedstawicielami pracowników.

W trybie konsultacji społecznych oraz prac w Biurze Analiz Sejmowych zidentyfikowano wiele problemów, które w praktyce wystąpiły w ramach funkcjonowania ustawy z 2009 r., w szczególności związanych ze zbyt szerokim zakreśleniem możliwości stosowania dłuższych okresów rozliczeniowych¹²⁴. Dotyczyło to

¹²¹ Art 1. ustawy z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych, Dz.U. z 2013 r. poz. 896.

¹²² A. Sobczyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz do art. 129 KP*, wyd. 3, dostęp: System Legalis.

¹²³ W. Muszański (red.), *Kodeks pracy. Komentarz. Art. 129 KP*, wyd. 10, 2015, dostęp: System Legalis.

¹²⁴ OPZZ, *Opinia OPZZ do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*, 2013; FZZ, *Uwagi FZZ do projektu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*, 2013; NSZZ „Solidarność”, *Decyzja Prezydium KK nr 1/2013 ws. opinii o projekcie ustawy MPiPS o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*, 2013; I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (druk sejmowy nr 1105)*, 2013; Ł. Pisarczyk, *Opinia na temat projektów ustawy – o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (druk nr 1105) oraz ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks pracy (druk nr 1116)*, 2013.

również niejasności o charakterze technicznym, na które wskazywała PIP i praktyka sądowa, związanymi z wzajemnymi relacjami przepisów na przecięciu kilku uelastyczniających rozwiązań, takich jak możliwość łączenia wydłużonego okresu rozliczeniowego z indywidualnym rozkładem czasu pracy, co pozwala na bardzo długie okresy wykonywania pracy codziennie po 12 godzin, nawet w ramach tej samej doby pracowniczej¹²⁵. Dodatkowo duże trudności sprawia sytuacja, w której w danym rocznym okresie rozliczeniowym doszłoby do ustania zatrudnienia w trakcie niezakończonych okresu rozliczeniowego. Jeśli pracodawca narzuciłby pracownikowi na początku wydłużonego okresu rozliczeniowego dłuższy czas pracy, a w trakcie tego okresu rozliczeniowego np. wypowiedział mu umowę, nie będzie musiał rozliczać się za dłuższe godziny pracy w niedokończonym okresie rozliczeniowym. Arkadiusz Sobczyk zauważa, że „w przypadku niedopracowania czasu pracy na skutek przerwanych okresu rozliczeniowego sytuacja pracownika godzinowego wydaje się beznadziejna. Dopóki bowiem nie zakończy się okres rozliczeniowy, dopóty pracodawcy nie można zarzucić, że naruszył umowę przez niezapewnienie pracy w wynikającym z umowy wymiarze”¹²⁶.

Jako uzasadnienie wprowadzenia dłuższych okresów rozliczeniowych w 2013 r. na stałe były podawane mgliste powody (choć właściwie niekontrowersyjne), takie jak fakt, że cieszyły się one poparciem pracodawców i były przez nich wykorzystywane¹²⁷. Nie wykazano w żaden sposób, że ustawa antykryzysowa przyczyniła się do ochrony miejsc pracy, przytaczając jedynie podparte ekonomicznym modelem stwierdzenia, że obniżenie kosztów pracy (wynagrodzeń) dla pracodawców powinno się do tego przyczynić.

Dane PIP pokazują, że pierwsze lata funkcjonowania dłuższych okresów rozliczeniowych na podstawie reformy z 2013 r. wykazały podobne problemy, co stosowanie tego rozwiązania w ramach ustawy antykryzysowej z 2009 r. W zdecydowanej większości przypadków okresy rozliczeniowe przedłużano na najdłuższy, dwunastomiesięczny okres. Ponownie z ustawy korzystały przede wszystkim duże (ponad 11%) oraz średnie (ponad 4%) przedsiębiorstwa.

Następnie 11 października 2013 r. uchwalono ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy. Ustawa zasadniczo, z niewielkimi modyfikacjami, wracała do znanych z ustawy z 2009 r. rozwiązań przestoju ekonomicznego i czasowego obniżenia wymiaru czasu pracy pracowników¹²⁸.

¹²⁵ PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w roku 2010*, Warszawa 2011, s. 143.

¹²⁶ A. Sobczyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz do art. 129 KP*, op. cit.

¹²⁷ Kancelaria Sejmu, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z dnia 13 marca 2013 r.*, Warszawa 2013.

¹²⁸ Szczegółowy opis zmian i ich porównanie wobec ustawy z 2009 r. w: Ł. Pisarczyk, *Przestój ekonomiczny i obniżony wymiar czasu pracy – powrót do znanych instrumentów antykryzysowych*, „Monitor Prawa Pracy” 2013, nr 12, dostęp: System Legis.

Tabela 9. Długość, na którą przedłużono okresy rozliczeniowe w ramach postanowień reformy z 2013 r.

Okres rozliczeniowy w miesiącach	Liczba porozumień i układów	Jako % wszystkich
2	15	0,68
3	123	5,61
4	62	2,83
5	37	1,69
6	326	14,87
7	20	0,91
8	30	1,37
9	25	1,14
10	17	0,78
11	10	0,46
12	1523	69,48
Okresy niestandardowe wyrażone w tygodniach	4	0,18
Razem	2192	100

Źródło: PIP, Informacje uzyskane w drodze informacji publicznej w marcu 2017 r., stan bazy na dzień 22 listopada 2016 r.; obliczenia własne.

Utracone zarobki mogły być częściowo rekompensowane przez wypłaty finansowane z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a czas nieprzeznaczony na pracę mógł zostać spożytkowany na udział w dofinansowywanych z Funduszu Pracy szkoleniach zawodowych.

Ponownie bardzo wąsko określono katalog podmiotów, które mogą skorzystać z uprawnień przewidzianych w ustawie. Podmiot taki musi łącznie spełnić następujące warunki: 1) zanotować spadek obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż towarów lub usług, liczony w ujęciu ilościowym lub wartościowym, łącznie nie mniej niż o 15%, obliczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu 6 kolejnych miesięcy w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie świadczeń; 2) nie zalegać w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FGŚP lub FP; 3) nie mogą wobec niego zachodzić przesłanki do ogłoszenia upadłości. Biorąc pod uwagę, że kryterium 10% spadku obrotów okazało się zbyt wyśrubowane w ustawie z 2009 r., ustanowienie progu 15% wydaje się jeszcze bardziej niezrozumiałe.

Tabela 10. Dłuższe okresy rozliczeniowe wprowadzane na podstawie reformy kodeksu pracy z 2013 r. a wielkość przedsiębiorstw

Wielkość przedsiębiorstwa	Liczba przedsiębiorstw w 2015 r.	Liczba porozumień	Przedsiębiorstwa, które zastosowały dłuższe okresy rozliczeniowe (w %)
Od 1 do 9 pracowników (mikro)	1 838 365	523	0,03
Od 10 do 49 pracowników (małe przedsiębiorstwa bez mikro)	56 713	578	1,02
Od 50 do 249 pracowników (średnie)	15 631	685	4,38
250 i powyżej pracowników (duże)	3432	382	11,13

Źródło: odnośnie do liczby zawartych porozumień – PIP, Informacje uzyskane w drodze informacji publicznej w marcu 2017 r., stan bazy na dzień 22 listopada 2016 r.; odnośnie do liczby i wielkości przedsiębiorstw – GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2015 r.*, Warszawa 2016; obliczenia własne.

Do końca 2014 r. przeznaczono 404,6 mln zł z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na wypłatę świadczeń na rzecz ochrony ponad 60 tys. miejsc pracy oraz 101,2 mln zł na dofinansowanie z Funduszu Pracy kosztów szkolenia dla ok. 88 tys. pracowników¹²⁹. Świadczenia na rzecz ochrony pracy miały służyć sfinansowaniu szkoleń dla ok. 8800 pracowników. Wyśrubowane kryteria spowodowały bardzo niski stopień oddziaływania ustawy. Do końca 2014 r. w zakresie ochrony miejsc pracy wykorzystano jedynie 15,8 mln zł (mniej niż 4% przeznaczonych na to środków) dla 2846 pracowników (ok. 4,7% planowanych). W zakresie dofinansowania kosztów szkolenia Fundusz Pracy w 2013 r. nie wykorzystał na nie żadnych środków, natomiast w 2014 r. zaledwie 77,3 tys. zł (czyli do końca 2014 r. wykorzystano mniej niż 0,08% zaplanowanych środków)¹³⁰.

¹²⁹ Art 27.1–2 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, Dz.U. z 2013 r. poz. 1291; Rada Ministrów, *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dla pracowników i przedsiębiorców na rzecz ochrony miejsc pracy, związanych z łagodzeniem skutków spowolnienia gospodarczego lub kryzysu ekonomicznego*, druk nr 1434, Warszawa 2013, s. 16.

¹³⁰ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006–2014 i plan na 2015 r.*, Warszawa 2015.

3.6. Dryf – nieintencjonalna polityka regulacji zatrudnienia

3.6.1. Wprowadzenie

Drugą częścią szeroko rozumianej polityki regulacji zatrudnienia były zmiany nieintencjonalne, odbywające się bez bezpośredniej ingerencji rządowej, ale przynajmniej częściowo – na skutek jej braku¹³¹. Przypomnijmy, że dryf w szczególności ma miejsce, kiedy poszczególne instytucje mające ochronne czy koordynacyjne funkcje tracą zasięg i zdolność do kontrolowania zachowań aktorów. Może to dotyczyć np. instytucji zatrudnienia standardowego, przewidującą m.in. określoną ochronę pracownika (wynagrodzenie minimalne, okresy wypowiedzenia, prawo do urlopu, nadgodzin itd.).

Dryf w Polsce przybrał dwie formy. Po pierwsze, spadającego zasięgu oddziaływania normatywnego modelu standardowego zatrudnienia istniejącego w obrębie prawa pracy. W Polsce przybrało to w szczególności formę rozwoju zatrudnienia terminowego (umów na czas określony) i umów cywilnoprawnych (w tym zawieranych z agencją pracy tymczasowej) oraz naruszeń prawa pracy. Umowy na czas określony były popularne jeszcze przed kryzysem i wykorzystywanie ich do kształtowania zatrudnienia nie budziło szczególnych normatywnych wątpliwości. Po kryzysie istotnie zmienił się sposób ich wykorzystywania w Polsce, tj. zaczęto coraz częściej zawierać je na bardzo długie okresy, co było niezgodne z ich funkcją i miało na celu ominięcie przepisów związanych z obowiązkiem uzasadnienia wypowiedzenia oraz przepisów dotyczących okresu wypowiedzenia, co stanowi zjawisko dryfowe. Umowy cywilnoprawne znajdują się natomiast zasadniczo w ogóle poza przepisami ochronnymi prawa pracy, tak więc ich rosnąca popularność w kształtowaniu relacji zatrudnienia jest również zjawiskiem dryfowym.

Po drugie, w obrębie form zatrudnienia pracowniczego dostrzeżemy dryf polegający na naruszeniach kluczowych z punktu widzenia pracowników przepisów ochronnych.

Wreszcie dryfowi poddane były instytucje zbiorowych stosunków pracy wywierające istotny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy jako element zapewniający przestrzeganie standardów oraz wpływający na siłę przetargową pracowników na tym rynku.

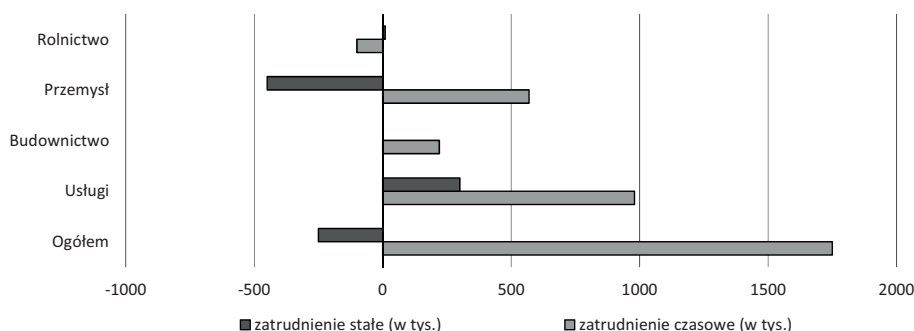
W tym podrozdziale po kolei omówię ciągłość historyczną dryfu, specyfikę dryfu pokryzysowego polegającego na wykorzystywaniu umów na czas określony i umów cywilnoprawnych w miejsce umów na czas nieokreślony, a potem przejdę do analizy przyczyn dryfu po kryzysie ekonomicznym.

¹³¹ Niniejszy podrozdział oparty jest częściowo na opublikowanym przeze mnie artykule: K. Muszyński, *Factors behind the growth of civil law contracts as employment contracts in Poland – a study of labour law violations*, „Prakseologia” 2016, nr 158, s. 323–359.

3.6.2. Dryf w regulacjach zatrudnienia – ciągłość historyczna

Polski rynek pracy jeszcze przed wybuchem kryzysu ekonomicznego należał do poddanych najgłębszej segmentacji spośród państw rozwiniętych. Segmentacja rynku pracy polega na jego podziale na obszary, w których panują odmienne zasady postępowania (wynagrodzenia, typy umów, dominujące formy posiadanych umiejętności itd.), między którymi jest niska mobilność. Segmentacja, odznaczająca się przede wszystkim zróżnicowanym stopniem instytucjonalizacji ochrony pracownika¹³², jest w Polsce głęboko zakorzeniona strukturalnie i historycznie¹³³.

Na początku transformacji gospodarczej najpopularniejszą niestandardową formą zatrudnienia było samozatrudnienie. Poziom samozatrudnienia jest w Polsce ciągle wysoki (powyżej 20% w porównaniu ze średnią europejską 15%¹³⁴), ale skupia się głównie w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie i wykazuje lekko spadkową tendencję. Gdy w 2001 r. zliberalizowano zasady zawierania umów na czas określony, popularność zdobyły właśnie one. Dane pokazują, że



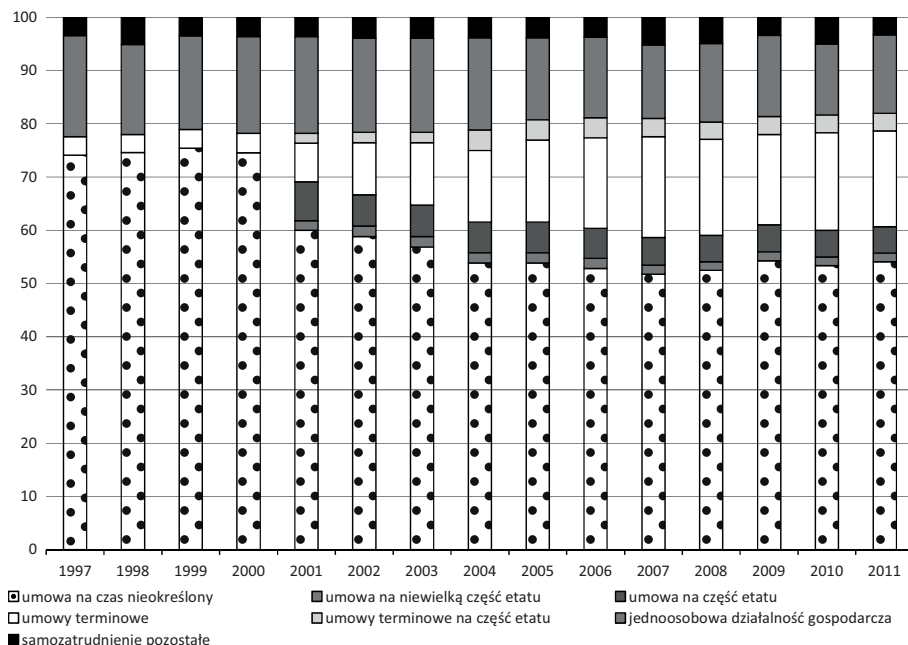
Wykres 10. Zmiana w zatrudnieniu zależnym między 2001 a 2012 r. (w tys. zatrudnionych pracowników na konkretnych formach pracy w danych sektorach)

Źródło: Bank Światowy, 2001–2012, za: J. Rutkowski, *Jak pogodzić elastyczność ze sprawiedliwością*, 2015, http://ibs.org.pl/app/uploads/2015/12/J._Rutkowski_Elastycznosc_i_Sprawiedliwosc_na_Rynku_Pracy.pdf (dostęp: 1.08.2019).

¹³² W. Kozek, *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 106 i n.; A. Mrozowski, M. Maciejewska, *Segmentacja rynku pracy, prekaryjne zatrudnienie a strategię związków zawodowych na poziomie branżowym: przypadek Polski*, „Prakseologia” 2016, nr 1(158), s. 362, 363.

¹³³ Przy czym w PRL segmentacja przebiegała przede wszystkim po linii płci i wykształcenia. Zob. A. Zawistowska, *Rozbieżność struktury wykształcenia kobiet i mężczyzn w PRL. Pomiedzy polityką państwa a indywidualnymi wyborami edukacyjnymi*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2005, t. LXXV, s. 167–190.

¹³⁴ OECD, *Selfemployment rate. OECD Employment Outlook*, 2016, <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm> (dostęp: 1.08.2019).



Wykres 11. Segmentacja rynku pracy w latach 1997–2011 (w %)

Źródło: Eurostat, *Labour Force Survey*, 1997–2011.

zdecydowana większość miejsc pracy powstałych po 2001 r. przewidywała różne formy umów czasowych.

Historycznie Polska miała również dość rozbudowaną szarą strefę. GUS szacuje, że w 2012 r. stanowiła ona 14,5% PKB (i nieco wzrosła w porównaniu z 13,1% w 2009 r.). Raporty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową szacują wartość szarej strefy na 19,2% w 2015 r., a odsetek wynoszący ok. 20% jako stabilny w ostatnich latach¹³⁵. Wg danych GUS w latach 2009–2015 na czarno pracowało ok. 4,5–5% ogółu zatrudnionych¹³⁶. Relatywnie szeroka szara strefa jest tłumaczona zwykle słabym systemem podatkowym, dużym obciążeniem administracyjnym i ogólną słabością rządów prawa¹³⁷.

¹³⁵ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżynkiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2015, s. 19–22.

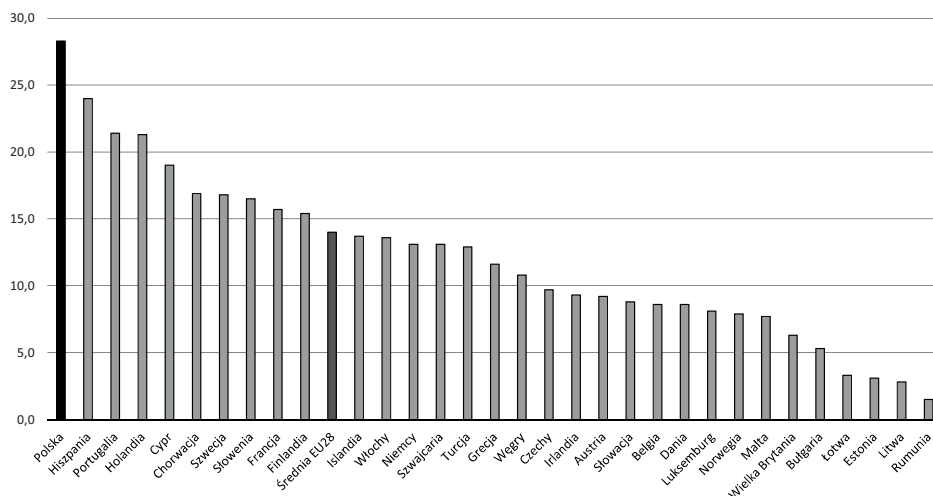
¹³⁶ GUS, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 19.

¹³⁷ D. Andrews, A. Caldera Sánchez, Å. Johansson, *Towards a Better Understanding of the Informal Economy*, OECD Publishing, Paris 2011, s. 23–32.

3.6.3. Pokryzysowy dryf – umowy terminowe oraz cywilnoprawne

W trakcie kryzysu ekonomicznego częstotliwość wykorzystywania umów terminowych jeszcze się zintensyfikowała. Po kryzysie właściwie nie powstawały nowe miejsca pracy inne niż przewidujące różne formy umów terminowych¹³⁸. W 2009 r. Polska została państwem z najwyższym odsetkiem umów z góry określonym terminem zakończenia (terminowych i cywilnoprawnych) w całej Unii Europejskiej, wyprzedzając tradycyjnie zajmującą niechlubne pierwsze miejsce Hiszpanię¹³⁹. W 2014 r. odsetek pracowników posiadających takie umowy osiągnął 28,4%.

Wzrost częstości wykorzystywania umów terminowych i cywilnoprawnych nieproporcjonalnie dotyczył osób młodych oraz gorzej wykształconych. O ile w 2008 r. 16,5% osób w wieku 21–24 lat pracowało na umowach cywilnoprawnych i w innych formach pracy dorywczej, o tyle w 2013 r. odsetek ten wyniósł już 32,5%. Destandaryzacja form zatrudnienia dotknęła niemal wszystkie grupy wiekowe, poza grupą 50+. Również w podziale na wykształcenie można dostrzec istotne wzrosty wykorzystania umów na czas określony

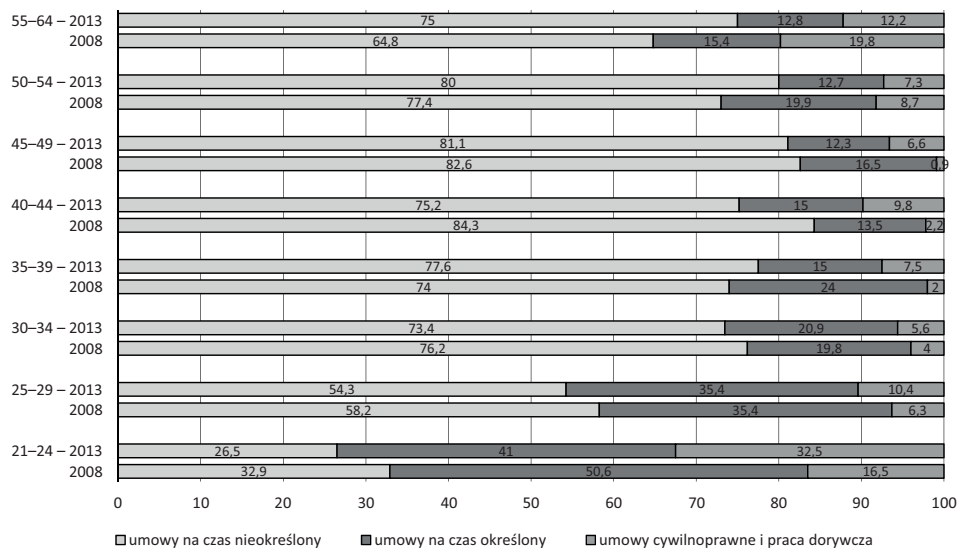


Wykres 12. Umowy zawierające z góry określony termin zakończenia w państwach Unii Europejskiej w 2014 r. (w %)

Źródło: Eurostat, *Labour Force Survey*, 2014.

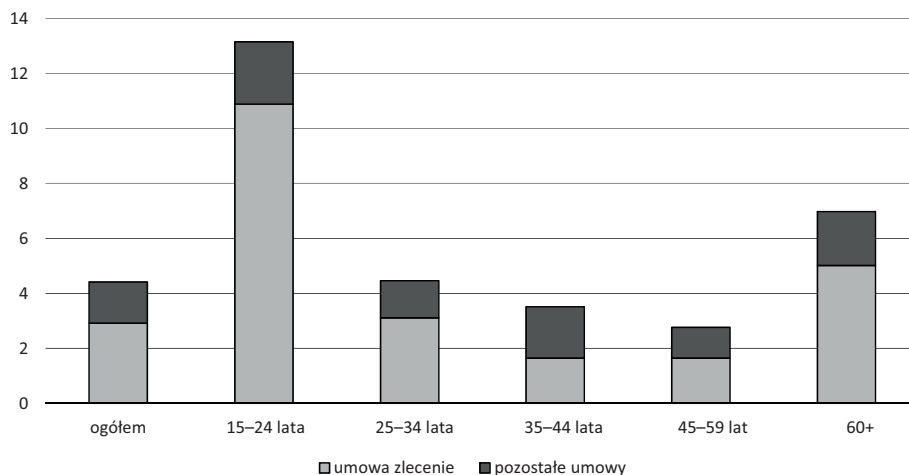
¹³⁸ NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2014*, Warszawa 2015, s. 54.

¹³⁹ Ł. Arendt, *Wykorzystanie umów terminowych w Polsce w kontekście skutków światowego kryzysu gospodarczego*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 9, s. 13.



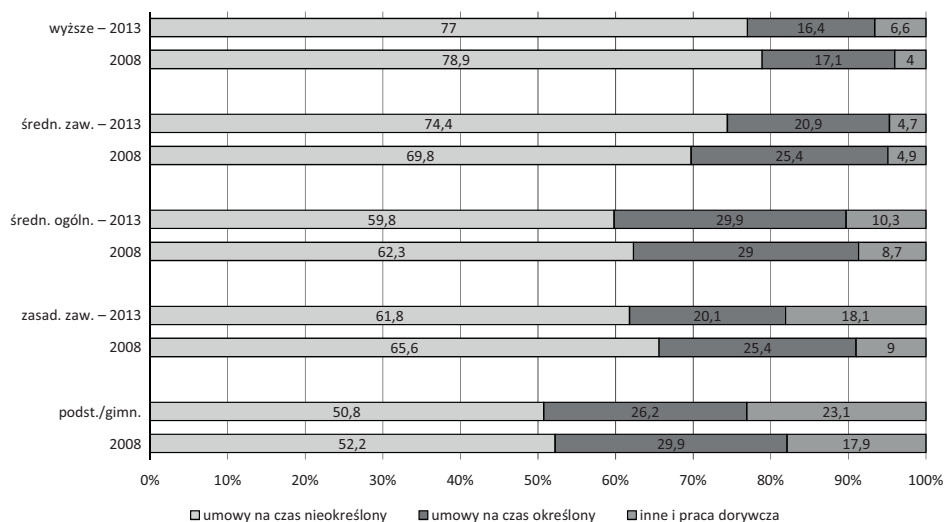
Wykres 13. Formy zatrudnienia w Polsce w kohortach w 2008 i 2013 r. (osoby posiadające daną formę zatrudnienia według kohorty – w %)

Źródło: POLPAN 2008/2013, za: A. Kiersztyn, *Niepełność zatrudnienia. Kto jej doświadcza? Czy to stan chwilowy?*, Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014, s. 3.



Wykres 14. Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia w pracy głównej wśród wszystkich pracujących według grup wieku i rodzaju umowy w 2014 r. (w %)

Źródło: GUS, *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia*, Warszawa 2016, s. 7 (obliczenia dzięki WebPlotDigitizer).



Wykres 15. Formy zatrudnienia w Polsce według rodzaju wykształcenia w 2008 i 2013 r. (osoby posiadające daną formę zatrudnienia według wykształcenia – w %)

Źródło: POLPAN 2008/2013, za: A. Kiersztyn, *Niepewność zatrudnienia...*, op. cit., s. 4.

i innych form zatrudnienia, w szczególności wśród osób gorzej wykształconych (wykształcenie podstawowe i zasadnicze zawodowe), z wyjątkiem osób z wykształceniem średnim zawodowym. Widać w szczególności, że o ile intensywność wykorzystania umów na czas nieokreślony nie zmniejszyła się znacznie, o tyle nastąpiły istotne przesunięcia z zatrudnienia na czas określony na zatrudnienie cywilnoprawne.

Znacznie wydłużył się również okres zatrudnienia na umowach niestandardowych. O ile w roku 2006/2007 17,5% pracowników na umowach przewidujących z góry ustalony termin zakończenia (na okres próbny, na czas określony i cywilnoprawnych) pracowało przez krócej niż 3 miesiące, 47% między 3 a 12 miesiącami, natomiast 35% przez dłużej niż 12 miesięcy, o tyle w roku 2011/2012 odsetek pracowników pracujących krócej niż 3 miesiące zmalał do 16,5%, a pracowników pracujących między 3 a 12 miesiącami – do 43%. Do 40% zwiększył się natomiast odsetek pracowników pracujących na umowach niestandardowych dłużej niż 12 miesięcy¹⁴⁰.

Zmianę sposobu korzystania z umów na czas określony widać po okresach, na jakie były zawierane te umowy. Ok. 65–70% zawieranych było na okres dłuższy niż 12 miesięcy, z czego ok. 30% – na okres powyżej trzech lat. Oznacza to,

¹⁴⁰ OECD, *Employment Outlook 2014. Duration of fixed term contracts*, 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/888933132583> (dostęp: 1.08.2019); obliczenia OECD za LFS.

Tabela 11. Okresy, na jakie zawierano umowy na czas określony (w %)

	Do 3 mies.	3–6 mies.	6–12 mies.	1–3 lata	3–5 lat	Powyżej 5 lat	Powyżej 1 roku ogółem	Powyżej 3 lat ogółem
2013	4,7	5,1	22,2	40,6	13,8	13,6	68,1	27,4
2014	5,1	4,6	20,7	38,4	15	16,2	69,7	31,3
2015	6,7	5,9	21,6	35,1	16,1	14,6	65,7	30,6

Źródło: PIP, *Sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2013–2015*, Warszawa 2014–2016; obliczenia własne.

że – sprzecznie ze swoim normatywnym założeniem – umowy na czas określony stały się zasadniczo umowami zawieranymi na bardzo długi czas i wykorzystywane jako substytuty umów na czas nieokreślony.

W drugiej kadencji rządów PO–PSL szczególnie medialna stała się kwestia wykorzystania umów cywilnoprawnych. Dane dotyczące wykorzystywania umów cywilnoprawnych były (i wciąż są) nieprecyzyjne, natomiast istniejące informacje pozwoliły zrekonstruować obraz istotnego wzrostu wykorzystania umów cywilnoprawnych jako metody strukturyzowania zatrudnienia po kryzysie ekonomicznym. Dysponujemy następującymi danymi dotyczącymi wykorzystania umów cywilnoprawnych w okresie pokryzysowym:

- 1) GUS na podstawie badań przedsiębiorstw zatrudniających powyżej dziewięciu pracowników¹⁴¹ oszacował, że liczba pracowników pracujących na umowach cywilnoprawnych wyniosła w 2010 r. – 576 tys. osób, w 2011 r. – ponad 1 mln¹⁴², a w 2012 r. – 1,35 mln¹⁴³;
- 2) Badania Głównego Urzędu Statystycznego skalkulowały liczbę pracowników na umowach niestandardowych w 2014 r. na 1,09 mln (wliczając w to umowy cywilnoprawne i zależne samozatrudnienie)¹⁴⁴;
- 3) Ministerstwo Finansów obliczyło liczbę pracowników rozliczających podatki na bazie umów cywilnoprawnych, ale dane były nieprecyzyjne ze względów technicznych (oświadczenia podatkowe są różne dla różnych źródeł dochodu). Dane te wskazują, że liczba osób pracujących na umowach cywilnoprawnych istotnie fluktuowała w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Wzrosła z 580 tys. w 2002 r. do 780 tys. w 2006 r., potem nieznacznie spadła do 690 tys. w 2009 r., a następnie rosła, by osiągnąć 1,04 mln w 2014 r.;

¹⁴¹ Biorąc pod uwagę, że umowy cywilnoprawne były najbardziej rozpowszechnione wśród mikroprzedsiębiorstw, szacunek ten może być niedokładny.

¹⁴² GUS, *Rocznik statystyczny pracy 2012*, Warszawa 2014, s. 132.

¹⁴³ GUS, *Monitoring rynku pracy – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2014.

¹⁴⁴ GUS, *Pracujący w niestandardowych formach zatrudnienia*, Warszawa 2016, s. 3.

- 4) Według danych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych liczba pracowników podlegających pod ubezpieczenia społeczne na bazie umów cywilnoprawnych (dotyczy to jednak wyłącznie umów zlecenia) wyniosła 815 800 w grudniu 2012 r.¹⁴⁵
- 5) Narodowy Bank Polski oszacował, że ok. 4% zatrudnionych w 2014 r. pracowało na umowach cywilnoprawnych. Szacunki są oparte na badaniach ilościowych, które przeszacowują jednak przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 50 pracowników¹⁴⁶.
- 6) Według ankiet CBOS między 2004 a 2014 r. odsetek pracowników traktujących zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej jako swoje główne źródło dochodu wzrósł z 3 do 6%¹⁴⁷.

Wszystkie dostępne dane pokazują, że w okresie 2008–2014 odsetek pracujących na umowach cywilnoprawnych znacznie wzrósł. Należy oszacować, że w 2014 r. ok. 6–7% ogółu pracujących, czyli od 1 mln do 1,2 mln pracowników, pracowało na umowach cywilnoprawnych (jako że szacunki Głównego Urzędu Statystycznego oraz dane Ministerstwa Finansów wydają się najbardziej wiarygodne). Dane Ministerstwa Finansów pozwoliły również uchwycić dynamikę wzrostu zatrudnienia cywilnoprawnego w porównaniu z całością zatrudnienia.

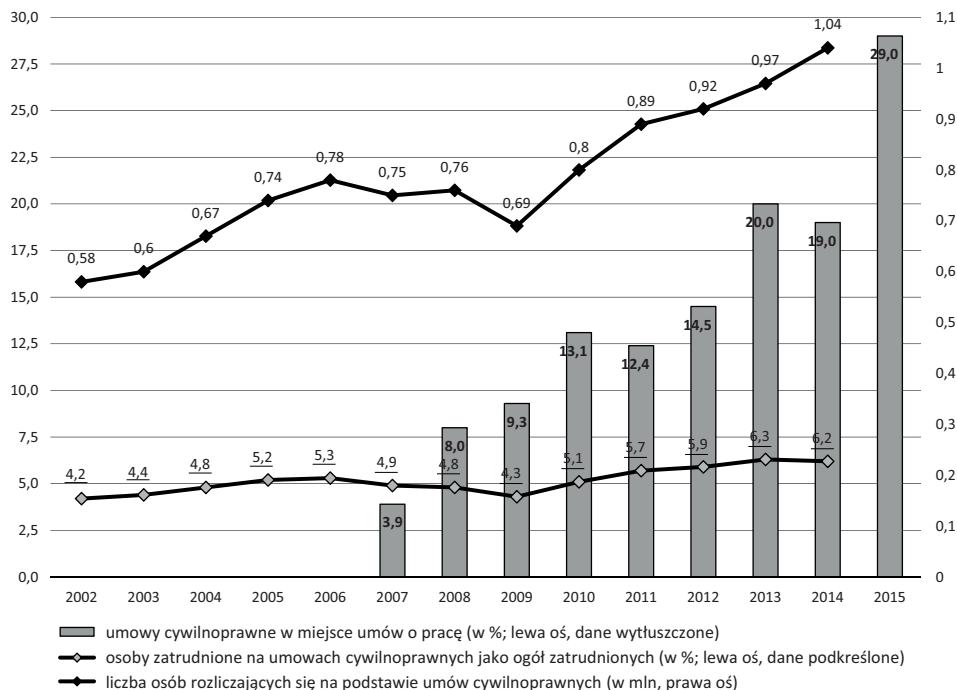
Dodatkowym aspektem, który należy rozważyć, jest zawieranie umów cywilnoprawnych w ramach samozatrudnienia. Samozatrudnienie jest zbiorczą kategorią obejmującą osoby prowadzące działalność gospodarczą na własną rękę. Jest to szczególnie popularne wśród rolników i w tym zakresie nie budzi specjalnych normatywnych wątpliwości, stąd też rolników należy wykluczyć w tych rozważaniach. Osobną kategorią są natomiast osoby prowadzące działalność gospodarczą, świadczące usługi na rzecz innych podmiotów. W ramach prowadzonej działalności gospodarczej może bowiem dochodzić do obchodzenia lub naruszania prawa pracy, tj. zawierania umów cywilnoprawnych w sytuacji, w której powinny być zawierane umowy o pracę. Problem ten jest poruszony w niniejszym rozdziale. Ogólnie należy stwierdzić, że po kryzysie liczba samozatrudnionych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą nieznacznie wzrosła – wynosiła ok. 0,9 mln w latach 2006–2007, aby wzrosnąć do 1 mln w 2008–2009 i dalej do 1,1 mln w latach 2010–2015¹⁴⁸. Odsetek samozatrudnionych w ogólnej licznie

¹⁴⁵ Rada Ministrów, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z 6 marca 2014 r.*, druk nr 2242, Warszawa 2014.

¹⁴⁶ Stwierdzono to w samym raporcie Narodowego Banku Polskiego. Zob. NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2014*, Warszawa 2015, s. 62.

¹⁴⁷ CBOS, *Polacy w pracy. Warunki zatrudnienia, gotowość zmian. Komunikat z badań*, 132/2014, Warszawa 2014, s. 2.

¹⁴⁸ Zob. GUS, *Wybrane zagadnienia rynku pracy. Dane za lata 2007–2014*, Warszawa 2008–2015.

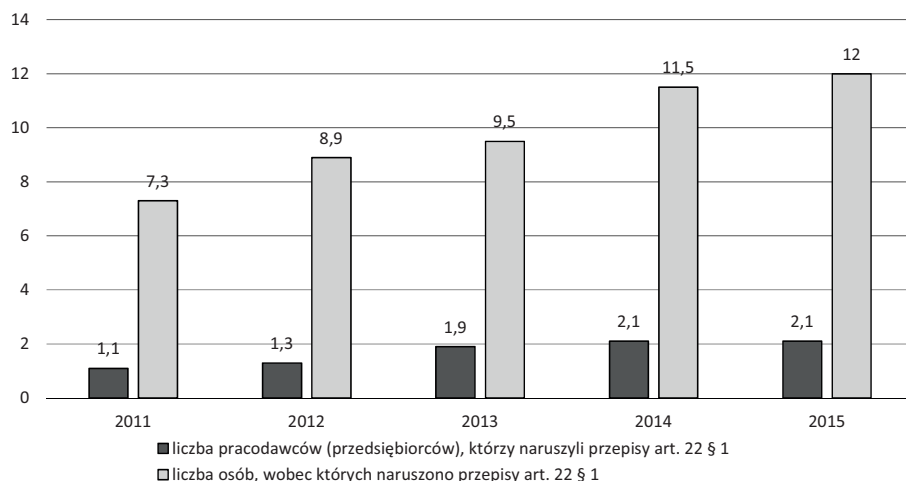


Wykres 16. Liczba osób rozliczających się na podstawie umów cywilnoprawnych; osoby pracujące na umowach cywilnoprawnych i umowach cywilnoprawnych zawartych w sytuacji, w której powinna zostać zawarta umowa o pracę (w %)

Źródło: Ministerstwo Finansów; Eurostat; PIP, *Sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2007–2015*, Warszawa 2008–2016.

pracujących wzrósł tym samym z ok. 6% do 7% w latach 2007–2015. Objęło to jednak zarówno samozatrudnionych „realnych”, świadczących usługi na rzecz różnych podmiotów (np. adwokaci prowadzący kancelarie; lekarze prowadzący prywatną praktykę), jak i osoby świadczące usługi na rzecz jednego podmiotu, co do których zachodzą poważne wątpliwości, czy nie powinny być zatrudnione na umowie o pracę (np. radcy prawni pracujący na rzecz jednej korporacji prawniczej; samozatrudnione osoby wykonujące usługi sprzątania na rzecz jednej firmy organizującej pracę; kierowcy firmy Uber itp.).

Wśród zawieranych umów cywilnoprawnych dominowały umowy zlecenia, choć precyzyjne informacje w tym zakresie istotnie się różnią. W 2014 r. 82,6% z przebadanych przez Państwową Inspekcję Pracy umów stanowiły zlecenia, 6,2% – umowy o dzieło, 1,3% – inne umowy, a 9,9% pracowników było samozatrudnionych. Według szacunków GUS 65,7% pracowników miało umowy zlecenia, 9,9% umowy o dzieło, 8,3% inne umowy cywilnoprawne, a 16,1% było samozatrudnionych. Pracujący na umowach cywilnoprawnych w zdecydowanej



Wykres 17. Liczba pracodawców naruszających art. 22 § 1 kodeksu pracy oraz liczba osób, wobec których naruszono przepisy ww. artykułu w latach 2011–2015 (w tys.)

Źródło: PIP, *Sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2011–2015*, Warszawa 2012–2016.

większości pracują jedynie na jednej umowie (CBOS – 96% osób jest w takiej sytuacji¹⁴⁹; GUS – ok. 92%)¹⁵⁰.

Umowy cywilnoprawne rozpowszechniły się szczególnie w usługach administracyjnych, hotelarstwie, gastronomii i działalności profesjonalnej¹⁵¹. Istnieją również dane wskazujące na szeroki zakres wykorzystania umów cywilnoprawnych w sektorze kultury, choć badanie to miało ograniczony zakres¹⁵².

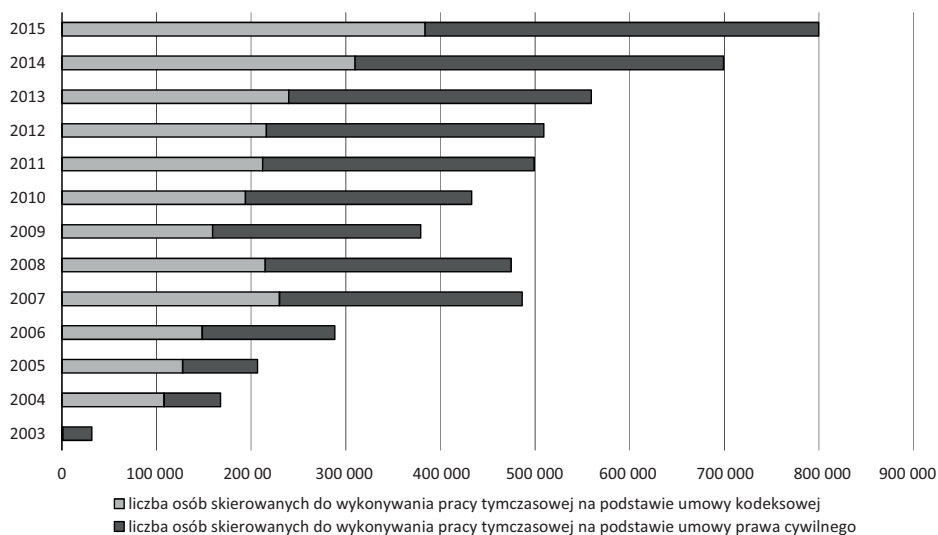
Dane Państwowej Inspekcji Pracy pokazały istotny wzrost w sprzecznym z prawem wykorzystywaniu umów cywilnoprawnych w sytuacjach, w których powinna zostać zawarta umowa kodeksowa. Odsetek przedsiębiorstw, w których stwierdzono tego typu naruszenia, wzrósł z 3,9% w 2007 do 19,7% w 2013 r. i ustabilizował się na poziomie 19% w 2014 r. Odsetek pracowników posiadających umowę cywilnoprawną zawartą z naruszeniem prawa pracy wzrósł z 4% w 2007 do 19,4% w 2013 r. i nieco spadł w 2014 r. do 15%. Wzrost był bardzo wyraźny również w liczbach bezwzględnych.

¹⁴⁹ Ibidem, s. 5.

¹⁵⁰ GUS, *Pracujący w nietypowych...*, op. cit., s. 4.

¹⁵¹ NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2014*, op. cit., s. 56.

¹⁵² M. Kozłowski, J. Sowa, K. Szreder (red.), *Fabryka sztuki. Podział pracy oraz dystrybucja kapitałów społecznych w polu sztuk wizualnych we współczesnej Polsce*, Wolny Uniwersytet Warszawy, Warszawa 2014, s. 117, 118.



Wykres 18. Liczba pracowników tymczasowych w latach 2003–2015

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacje o działalności agencji zatrudnienia 2003–2015*, Warszawa 2004–2016.

Rezultatem wykorzystywania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę był również wzrost odsetka pracowników zarabiających poniżej wynagrodzenia minimalnego, z mniej niż 4% w 2007 r. do ponad 6% w latach 2010–2011 (tzw. *minimum wage violation*)¹⁵³.

3.6.4. Umowy cywilnoprawne w agencjach pracy tymczasowej

Specyficzną formą wykorzystywania umów cywilnoprawnych stało się ich wykorzystanie w agencjach pracy tymczasowej. W następnym rozdziale pokażę, że zjawisko to uwarunkowane było niejasnymi regulacjami prawnymi. Sektor pracy tymczasowej rozwijał się już od połowy lat 90., dynamiki nabrał jednak po wejściu w życie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych w 2004 r.¹⁵⁴ Umowy cywilnoprawne szybko stały się popularne w sektorze pracy tymczasowej. Między 2006 a 2015 r. liczba osób skierowanych do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego wzrosła ze 140 tys. do 415 tys.

¹⁵³ K. Goraus, P. Lewandowski, *Minimum Wage Violation in Central and Eastern Europe*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2016, s. 10, 11.

¹⁵⁴ M. Paluszkiwicz, *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy. Konstrukcja i charakter prawny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 52, 53.

Równocześnie doszło do istotnej zmiany w dominujących formach, w jakich pracownicy tymczasowi byli kierowani do pracy. W roku wejścia ustawy w życie na podstawie umów cywilnoprawnych do pracy było kierowanych ok. 35% pracowników. Odsetek ten szybko rósł i od roku 2007 ustabilizował się na poziomie 52–58%. Istotny jest również wpływ umów zawieranych z agencjami pracy tymczasowej na odsetek umów cywilnoprawnych zawieranych z naruszaniem prawa¹⁵⁵.

3.6.5. Pokryzysowy dryf – naruszenia prawa pracy

Drugą „stroną” dryfu była utrzymująca się na bardzo wysokim poziomie lub rosnąca intensywność naruszeń prawa pracy. Wzrósł odsetek pracowników zarabiających poniżej wynagrodzenia minimalnego, a także wspomniany już odsetek umów cywilnoprawnych zawieranych z naruszeniem prawa pracy, co umożliwiało obchodzenie przepisów ochronnych prawa pracy. Pozostałe zanotowane naruszenia koncentrowały się przede wszystkim wokół czasu pracy, pozwalając pracodawcom na duże oszczędności (niepłacenie nadgodzin, ograniczanie kosztów pracy itd.).

Tabela 12 pokazuje dynamikę naruszeń określonych przepisów związanych z czasem pracy w latach 2005–2015. Widzimy, że w latach 2005–2009, czyli przed momentem pełnego oddziaływania kryzysu ekonomicznego na Polskę, doszło do pewnej poprawy sytuacji w zakresie intensywności naruszeń – odsetek pracodawców naruszających przepisy zasadniczo malał. Intensywność naruszeń, szczególnie o charakterze „ekonomicznym”, tj. umożliwiającym pracodawcom oszczędności, ponownie rośnie po 2009 r. W latach 2010–2015 o ponad 60% wzrósł odsetek pracodawców niewypłacających rekompensat za pracę w godzinach nadliczbowych wynikających z przekroczenia dobowej normy czasu pracy, niemal dwukrotnie – odsetek pracodawców niewypłacających rekompensat wynikających z przekroczenia tygodniowej normy czasu pracy. Częściowo rosły naruszenia umożliwiające ukrywanie rzeczywistego czasu pracy pracowników, które również umożliwiają oszczędności (prawidłowość prowadzenia ewidencji czasu pracy – o kilka-kilkanaście punktów procentowych w omawianym okresie; określenie systemów czasu pracy i okresów rozliczeniowych w układzie zbiorowym, regulaminie lub obwieszczeniu – o kilka-kilkanaście pp.). Mniejszą dynamiką odznaczały się naruszenia mające mniej oczywisty ekonomiczny wymiar, takie jak zapewnianie pracownikom odpowiedniego odpoczynku lub dni wolnych.

¹⁵⁵ 25% umów cywilnoprawnych w 2013 r. i 19% w 2014 r. w agencjach tymczasowych zostało zawartych z naruszeniem prawa (tj. w warunkach, w których powinna zostać zawarta umowa o pracę).

Tabela 12. Pracodawcy, u których stwierdzono naruszenie konkretnych przepisów prawa pracy (w %)

Pracodawcy, u których stwierdzono naruszenie przepisów	2005	2006	2007	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rekompensata za pracę w godzinach nadliczbowych wynikających z przekroczenia dobowej normy czasu pracy	39,0	34,0	33,0	b/d	16,0	16,3	16,3	19,8	22,9	25,8	27,3
Rekompensata za pracę w godzinach nadliczbowych wynikających z przekroczenia przeciętnie tygodniowej normy czasu pracy	40,0	31,0	35,0	b/d	33,0	16,7	12,6	18,3	20,5	26,5	31,0
Prawidłowość prowadzenia ewidencji czasu pracy	60,0	47,0	52,0	b/d	37,0	47,0	48,0	44,8	41,6	42,0	42,0
Określenie w układzie zbiorowym pracy, regulaminie pracy lub obowiązku systemów czasu pracy i okresów rozliczeniowych	b/d	b/d	b/d	b/d	34,0	47,0	52,0	49,8	51,2	55,0	51,4
Zatrudnianie pracowników powyżej dopuszczalnego – przeciętnego limitu godzin nadliczbowych w tygodniu	23,0	22,0	27,0	b/d	9,0	12,0	10,1	9,9	10,7	12,4	13,7
Zapewnianie pracownikom 11-godzinnego dobowego odpoczynku	43,0	32,0	34,0	b/d	23,0	b/d	21,1	21,7	22,3	17,9	21,4
Zapewnianie pracownikom 35-godzinnego tygodniowego odpoczynku	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	18,3	17,2	16,4	16,5	13,4	16,4
Zapewnianie pracownikom dni wolnych za pracę w dniu wolnym wynikającym z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym	57,0	56,0	64,0	b/d	b/d	42,0	38,0	35,8	38,4	40,0	45,0

Źródło: PIP, *Sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2005–2015*, Warszawa 2006–2016. * Informacje uzyskane w drodze informacji publicznej od Państwowej Inspekcji Pracy w marcu 2017 r. W 2008 r. zostały zastosowane inne kategorie naruszeń, co uniemożliwia porównania.

3.6.6. Wieloznaczność funkcjonowania regulacji zatrudnienia – teoria

W podrozdziale analizuję prawne, ekonomiczne i socjologiczne przyczyny dryfu rozumianego jako wykorzystywanie niestandardowych form pracy oraz naruszanie prawa pracy, a następnie aplikuję je w odniesieniu do Polski. Wykorzystuję tu przede wszystkim ustalenia różnych dziedzin nauki zajmujących się segmentacją rynku pracy. Dodatkowo traktuję w tym podrozdziale umowy o pracę, w których dochodzi do naruszeń prawa pracy, jednolicie z umowami niestandardowymi. Wiąże się to z faktem, że naruszenia prawa pracy dokonują „destandaryzacji” stosunków pracy w tym sensie, że powodują odbieganie stosunków pracy od normatywnego modelu. W poszczególnych sekcjach podrozdziału najpierw wprowadzę odpowiednią teorię, a następnie od razu zaprezentuję ich empiryczną weryfikację.

Zgodnie z ustaleniami z rozdziału wprowadzającego do dryfu dochodzi, gdy dana instytucja wykazuje się wysokim stopniem wieloznaczności funkcjonowania. Po pierwsze, do takiej sytuacji może dojść na skutek rozbieżności między kształtem formalnym instytucji a społecznym zagadnieniem, które jest regulowane. Instytucja wykazuje się wieloznacznością funkcjonowania, kiedy nie rozwiązuje podejmowanych problemów w sposób efektywny: jest niedostosowana do potrzeb aktorów lub wymaga poniesienia niewspółmiernych kosztów.

Po drugie, wieloznaczność funkcjonowania może wynikać z braku zaplecza normatywnego. Instytucje mogą funkcjonować efektywnie jedynie wtedy, gdy aktorzy (tu: pracownicy i pracodawcy) uznają je za powszechne i działają w przekonaniu, że są one dominującym sposobem organizowania konkretnych relacji. Odwrotna sytuacja może wynikać np. z niskiego prestiżu prawa lub indywidualnych wyborów konkretnych osób, które z jakiegoś powodu preferują sposoby działania znajdujące się poza sferą oczekiwań tworzonych przez reguły formalne instytucji.

Po trzecie, na wieloznaczność funkcjonowania instytucji wpływa egzekwowanie sankcji za naruszanie instytucji. Instytucja wykazuje się wieloznacznością funkcjonowania, kiedy mechanizmy zapewniające jej przestrzeganie są słabe lub niedoskonałe. Jeżeli naruszanie danej instytucji nie jest związane z odpowiednimi sankcjami, aktorzy mogą wręcz dokonywać tego w sposób świadomy.

3.6.7. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – sztywność regulacji zatrudnienia

Teoria

Teorie ekonomiczne (w szczególności neoklasyczne) oraz prawne podejmujące zagadnienie segmentacji rynku pracy¹⁵⁶ sugerują, że jeśli regulacje umów standardowych są zbyt sztywne, będzie to motywować pracodawców do poszukiwania alternatywnych metod kształtowania zatrudnienia w celu zapewnienia sobie elastyczności. W warunkach wysokiej restrykcyjności prawa pracy może wzrosnąć wieloznaczność funkcjonowania instytucji, polegająca na wykorzystywaniu przez pracodawców umów niestandardowych, naruszaniu prawa pracy i/lub zatrudnianiu w szarej strefie¹⁵⁷. Sztywność regulacji zatrudnienia jest zwykle mierzona poprzez EPL (*Employment Protection Legislation*), stworzony przez OECD syntetyczny wskaźnik. Międzynarodowe badania porównawcze pokazują, że w krajach rozwiniętych EPL jest silnie skorelowany z odsetkiem niestandardowego zatrudnienia¹⁵⁸.

Empiryczna weryfikacja

Zakres wykorzystania umów terminowych w Polsce znacznie przekracza poziom przewidywany przez model tłumaczący je sztywnością regulacji¹⁵⁹.

EPL w Polsce w 2013–2014 r. był bliski średniej dla OECD oraz Unii Europejskiej, natomiast odsetek umów terminowych w gospodarce był znacznie większy. Kształt regulacji wydaje się mieć pewien wpływ na segmentację rynku pracy i wykorzystanie umów niestandardowych, choć nie wyjaśnia w pełni skali zjawiska¹⁶⁰. Wpływ na korzystanie z cywilnoprawnych form zatrudnienia może mieć natomiast regulacja umów na czas określony, która jest stosunkowo nieco bardziej sztywna niż w innych krajach OECD. Może to tworzyć zachęty dla

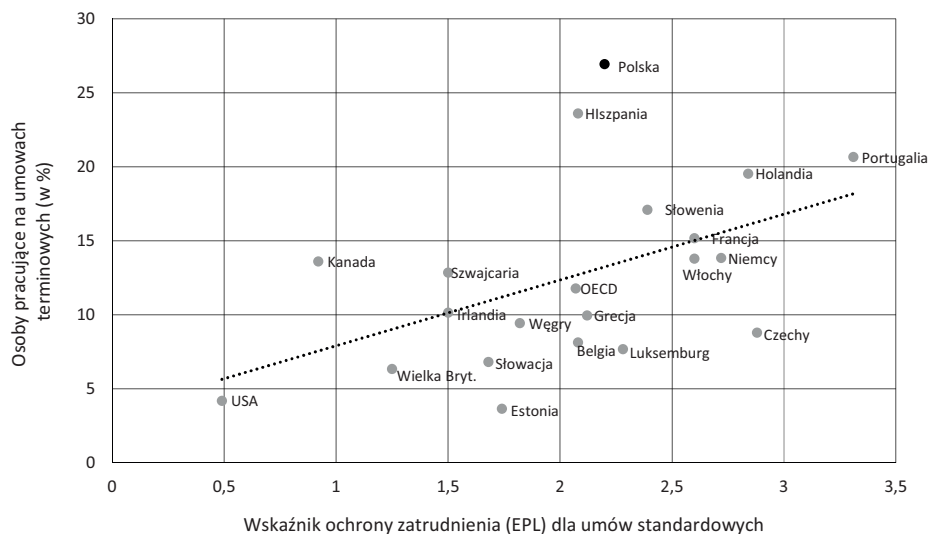
¹⁵⁶ Np. D. Grubb, W. Wells, *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, OECD Economic Studies nr 21, OECD, Paris 1993; D. Young, *Employment Protection Legislation: Its Economic Impact and the Case for Reform*, European Commission. Economic Papers nr 186, Brussels 2003.

¹⁵⁷ S. Scarpetta, *Employment protection*, IZA World of Labor 2014, nr 12.

¹⁵⁸ A. Szymańska, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, op. cit., s. 78–82; OECD, *Employment Outlook 2013–2016*, OECD Publishing, Paris 2013–2016.

¹⁵⁹ H. Boulhol, *Making the Labour Market Work Better in Poland*, OECD Economics Department Working Papers nr 1124, OECD Publishing, Paris 2014, s. 14–16.

¹⁶⁰ Ibidem, s. 15. Przeprowadzone badania jakościowe sugerują, że sztywność prawa pracy jest główną przyczyną wykorzystywania niestandardowych form zatrudnienia, ale istnieją oczywiste problemy z wiarygodnością takich danych. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Największe przeszkody w prowadzeniu działalności gospodarczej według przedsiębiorstw*, 2011, http://www.old.pafere.org/userfiles/file/bariery_dla_firm.pdf (dostęp: 1.08.2019).



Wykres 19. Wskaźnik ochrony zatrudnienia (*Employment Protection Legislation*) a umowy terminowe w państwach rozwiniętych (w %)

Źródło: OECD, *Employment Protection Legislation, 2013–2014*, <http://www.oecd.org/els/emp/oecdindicators/ofemploymentprotection.htm> (dostęp: 1.08.2019); OECD, *Temporary Employment, Total % of dependent employment 2013*, <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm> (dostęp: 1.08.2019); obliczenia własne.

przedsiębiorców, aby poszukiwać bardziej elastycznych form zatrudnienia niż i tak bardzo rozpowszechnione umowy na czas określony, takie jak np. umowy cywilnoprawne.

Szytywność regulacji dotyczących zwolnień może również odgrywać szczególną rolę w warunkach nagłych wahań popytu, którym polska gospodarka, silnie oparta na eksporcie, była poddana w 2007 r. na skutek kryzysu ekonomicznego. Potrzeba zwiększenia elastyczności była wyrażana przez pracodawców w trakcie dyskusji nad „pierwszą” ustawą antykryzysową z 2009 r., jak również podczas rozmów nad reformą kodeksu pracy z 2013 r. Wydawałoby się więc, że wzrost użycia umów niestandardowych po wybuchu kryzysu ekonomicznego powinien być dobrze wyjaśniony przez wahania popytu na produkty i usługi wytwarzane przez polskie przedsiębiorstwa, który następnie wpływa na popyt na pracę. W warunkach zmiennego popytu na własne produkty i usługi przedsiębiorstwa mogłyby się zabezpieczać poprzez wykorzystywanie bardziej elastycznych umów niestandardowych. Badania ekonomiczne pokazały jednak, że poziom zatrudnienia oraz wybierane formy zatrudnienia w Polsce były bardzo mało responsywne na fluktuacje popytu. Odsetek osób zatrudnionych na umowach na czas określony był w Polsce relatywnie stabilny, a korelacja między

wzmószonym popytem a wzrostem intensywności wykorzystywania umów na czas określony była niewielka¹⁶¹.

Z drugiej strony istnieją jedynie dwa możliwe wyjaśnienia długich okresów, na jaki były zawierane umowy na czas określony. Pierwszym są istniejące regulacje prawne nakazujące zatrudnianie na czas określony (np. nauczycieli akademickich, lekarzy rezydentów itd.¹⁶²). Drugim wyjaśnieniem jest właśnie poszukiwanie możliwości łatwiejszego dostosowywania poziomu zatrudnienia do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej, ponieważ umowy na czas określony nie są tańsze niż umowy na czas nieokreślony, lecz łatwiej je rozwiązać¹⁶³ (nie trzeba uzasadniać wypowiedzenia i powiadamiać organizacji związkowej, a do 2016 r. okresy wypowiedzenia były krótsze). Wydaje się, że stwierdzenie istnienia wysokiego odsetka umów terminowych spowodowanych chęcią łatwiejszego zwalniania pracowników stanowi również argument na rzecz stosowania umów cywilnoprawnych do tego samego celu. W szczególności warto zauważyć, że sektory posiadające najwyższe odsetki umów cywilnoprawnych zawartych z naruszeniem przepisów są albo zorientowane na eksport (przetwórstwo przemysłowe – 37% umów cywilnoprawnych zawartych z naruszeniem; transport – 34%), albo bardzo podatne na zmiany w popycie i sezonowość (budowa – 44%)¹⁶⁴. Te sektory mają równocześnie średni lub niski odsetek umów cywilnoprawnych zawieranych w ogóle, co oznaczałoby, że organizacja pracy w nich ogólnie utrudnia wykorzystywanie umów cywilnoprawnych i powoduje, że kiedy są one wykorzystywane, dzieje się to z naruszeniem prawa.

3.6.8. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – obciążenia podatkowe i klin podatkowy

Teoria

Obciążenia podatkowe mogą wpłynąć na wykorzystywanie niestandardowych form zatrudnienia oraz naruszenia prawa pracy. Wysoki klin podatkowy (czyli różnica między całkowitymi kosztami pracodawcy a wynagrodzeniem netto otrzymywanym przez pracownika) nałożony na umowy standardowe może zwiększać atrakcyjność finansową niestandardowych form zatrudnienia. Może to wynikać z istnienia tańszych rozwiązań: np. samozatrudnieni mogą płacić

¹⁶¹ S. Cichocki, M. Gradzewicz, J. Tyrowicz, *Wrażliwość zatrudnienia na zmiany PKB w Polsce a elastyczność instytucji rynku pracy*, „Gospodarka Narodowa” 2015, t. 278, nr 4, s. 91–116.

¹⁶² Takie wyjaśnienie: NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2014*, op. cit., s. 52.

¹⁶³ Tak również np. M. Bednarski, *Zatrudnienie na czas określony. Perspektywa pracodawców*, w: M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPiSS, Warszawa 2012, s. 41, 42.

¹⁶⁴ PIP, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 roku*, Warszawa 2015, s. 59.

podatek dochodowy od firm (CIT) niższy od podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT); niektóre rodzaje umów mogą być wyłączone z systemu zabezpieczenia społecznego, co oznacza brak składek. Przy istotnej różnicy między obciążeniami na umowie standardowej i niestandardowej korzystanie z niestandardowych form zatrudnienia może być opłacalne zarówno dla pracodawców w celu obniżenia kosztów, jak i pracowników w celu otrzymania wyższego wynagrodzenia netto. Struktura klina podatkowego jest zwykle silnie skorelowana z segmentacją rynku pracy. Badania i modele ekonomiczne wskazują, że wysokie podatki nakładane na pracę mogą w szczególności przyczynić się do rozwoju szarej strefy¹⁶⁵. Należy wyróżnić tu dwie specyficzne sytuacje.

Po pierwsze, w celu obejścia przepisów podatkowych pracodawcy i pracownicy mogą decydować się na zawieranie umów z zaniżonym wynagrodzeniem, natomiast część wynagrodzenia wypłacać nieformalnie, „pod stołem” (ang. *envelope wage*)¹⁶⁶. W takiej sytuacji pracownik dysponuje uprawnieniami oferowanymi przez formalną umowę, lecz w celu obniżenia kosztów pracy część wynagrodzenia wypłacana jest poza tą umową.

Drugi szczególny przypadek dotyczy pracowników pobierających wynagrodzenie minimalne w warunkach wysokiego klina podatkowego. Klin podatkowy może w zróżnicowany sposób obciążać różne grupy dochodowe. W większości rozwiniętych państw jest on niższy dla najmniej zarabiających osób posiadających umowę standardową, aby promować formalne i standardowe zatrudnienie. Jest to zwykle osiąganę poprzez progresywne stawki podatkowe oraz kwoty wolne od podatku, które obniżają obciążenia podatkowe mniej zarabiających osób. Niezróżnicowana, płaska stawka podatkowa, tj. sytuacja, w której niższe grupy dochodowe płacą procentowo podobne stawki jak wyższe grupy dochodowe, może przyczynić się do rozwoju zatrudnienia niestandardowego, ponieważ pracownicy mogą być skłonni do poświęcenia części swojego bezpieczeństwa (= wyższych standardów ochrony) dla uzyskania wyższego wynagrodzenia netto. Równocześnie niestandardowe formy zatrudnienia mogą rozpowszechniać się wśród pracowników zarabiających dużo, głównie ze względu na różne rozwiązania promujące przedsiębiorczość, takie jak podleganie przez samozatrudnionych podatkowi CIT, odliczeniom podatkowym, różnym formom pomocy dla samozatrudnionych lub zakładających działalność gospodarczą.

¹⁶⁵ M. Weber, *Measuring disincentives to formal work*, IZA World of Labor, nr 213, Bonn 2015; H. Lehmann, A. Muravyev, *Labor Market Institutions and Informality in Transition and Latin American Countries*, IZA DP, nr 7035, Bonn 2012; H. Lehmann, K. Tatsiramos (red.), *Informal Employment in Emerging and Transition Economies*, Emerald Group Publishing, Bingley 2012, passim.

¹⁶⁶ C.C. Williams, *Evaluating the extent and nature of 'envelope wages' in the European Union: A geographical analysis*, „European Spatial Research and Policy” 2009, nr 16(1), s. 115–118 oraz literatura tamże.

Empiryczna weryfikacja

Klin podatkowy obliczany ogólnie był w Polsce przeciętny w porównaniu z innymi państwami rozwiniętymi (od 34,12 do 35,69% wobec średniej OECD w latach 2009–2015 wynoszącej od 35,23 do 36,14%), natomiast przeciętnie niski w porównaniu z pozostałymi państwami Unii Europejskiej (w omawianym okresie tylko Wielka Brytania i Irlandia miały niższy przeciętny klin)¹⁶⁷.

Badania Colina C. Williamsa pokazują, że typowe dla krajów rozwiniętych korelacje między przeciętną wysokością podatków a częstością występowania oraz wysokością wynagrodzenia płaconą „pod stołem” nie występują w Polsce¹⁶⁸. Znaczący to, że wykorzystywanie niestandardowych form zatrudnienia oraz płacenie „pod stołem” nie może być wyjaśnione przez przeciętną wysokość opodatkowania.

Szczegółowe przeanalizowanie problemu wymaga wnikienia w strukturę klina podatkowego. Obciążenie podatkowe dla pracowników pracujących na kodeksowych umowach jest niemal płaskie, tj. wykazuje bardzo niewielką progresję w zależności od wysokości wynagrodzenia. PIT jest *de facto* płaski, ponieważ 98% pracowników znajduje się w pierwszym progu podatkowym, kwota wolna od podatku jest bardzo niska, a wiele osób dobrze zarabiających jest samozatrudnionych i odprowadza liniowy CIT. *De facto* płaskie stawki podatkowe powodują, że klin podatkowy jest relatywnie znacznie wyższy dla pracowników zarabiających w okolicy wynagrodzenia minimalnego niż w innych krajach rozwiniętych¹⁶⁹. Większość państw rozwiniętych stosuje silniejszą progresję podatkową zmniejszającą klin podatkowy dla najmniej zarabiających, m.in. po to, aby „zatrzymać” tych pracowników w strefie formalnego zatrudnienia. Płaski klin podatkowy tworzy istotny mechanizm zachęcający do korzystania z niestandardowych form zatrudnienia, ponieważ pozwala uniknąć stosunkowo wysokiego obciążenia podatkowego dla najmniej zarabiających. Sugerują to również badania socjologiczne. Chociaż badania wśród pracodawców wykazują, że ich zdaniem koszty pracy są zbyt wysokie¹⁷⁰, to w porównaniu z innymi państwami nie jest to prawda¹⁷¹, a opinie pracodawców powinny być traktowane z pewnym dystansem¹⁷². Badanie przeprowadzone przez CBOS w 2015 r. wskazało jednak, że 59% pracowników pracujących na umowach

¹⁶⁷ OECD, *Tax Wedge, Total % of labour cost, 2000–2016*, <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm> (dostęp: 1.08.2019).

¹⁶⁸ C.C. Williams, *Evaluating cross-national variations in envelope wage payments in East-Central Europe*, „Economic and Industrial Democracy” 2015, nr 36(2), s. 283–303.

¹⁶⁹ D. Paturot, K. Mellbye, B. Brys, *Average Personal Income Tax Rate and Tax Wedge Progression in OECD Countries*, OECD Taxation Working Papers nr 15, OECD Publishing, Paris 2013, s. 14.

¹⁷⁰ Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Największe przeszkody...*, op. cit.

¹⁷¹ Eurostat, *Labour cost levels by NACE Rev. 2 activity*, 2017, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lc_lci_lev&lang=en (dostęp: 1.08.2019).

¹⁷² A. Krajewska, S. Krajewski, *Opinie o kosztach pracy w Polsce i ich statystyczna weryfikacja*, „Polityka Społeczna” 2015, nr 3, s. 7–12.

cywilnoprawnych wołałaby nie zmieniać formy umowy, jeśli umowa kodeksowa oznaczałaby mniejsze wynagrodzenie¹⁷³. Świadczy to, że wyższe obciążenie podatkowe umów kodeksowych może tworzyć zachętę do stosowania umów cywilnoprawnych nie tylko dla pracodawców, ale również dla pracowników.

Badanie CBOS dotyczące stosunku do oskładkowania umów cywilnoprawnych również wspiera tę interpretację¹⁷⁴. Wykazało ono, że im bardziej niestandardowa jest umowa, na jakiej pracuje pracownik, tym większy sprzeciw budziło objęcie jej obowiązkowymi składkami. Może to sugerować, że pracujący na umowach niestandardowych mogli zdawać sobie sprawę, że wpłynie to negatywnie na ich wynagrodzenie. Powinno to być jednak wyjaśnione przez ogólnie niskie wynagrodzenia i niechęć pracowników do każdego czynnika, który mógłby negatywnie wpłynąć na ich i tak już niski dochód.

Niemal liniowy charakter klina podatkowego uległ dalszemu, „dryfowemu” przekształceniu w okresie pokryzysowym. Rząd PO–PSL prowadził politykę zamrażania progu podatkowego, kosztów uzyskania przychodów oraz kwoty wolnej od podatku. Do 2017 r. kwota wolna od podatku wynosiła 3091 zł, koszt uzyskania przychodów – 1335 zł, a drugi próg podatkowy – 85 528 zł. Przychody budżetu z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły w latach 2009–2014 o 4,6 mld złotych, z czego ok. 3,9 mld zł wynikało z zamrożenia parametrów systemu podatkowego¹⁷⁵. Brak indeksacji stał się więc sposobem na faktyczne, „pełzające” podnoszenie podatków¹⁷⁶.

Z punktu widzenia regulacji zatrudnienia najistotniejsze stało się zamrożenie kwoty wolnej od podatku, które istotnie wpłynęło na wzrost faktycznej liniowości podatków dochodowych. Niemodyfikowana kwota wolna proporcjonalnie bardziej zwiększała obciążenia podatkowe najmniej zarabiających, przyczyniając się do wzrostu faktycznego klina podatkowego, a tym samym – wzrostu atrakcyjności niepracowniczych form zatrudnienia, które były niżej opodatkowane. Należy przy tym zauważyć, że już w 2009 r. kwota wolna od podatku należała w Polsce do jednych z najniższych w Europie¹⁷⁷. W okresie rządów PO–PSL kwota

¹⁷³ 31% chciałoby umowy kodeksowej, natomiast 10% osób wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”. CBOS, *Czy pracujący na tzw. umowach śmieciowych skłonni są do zmiany formy zatrudnienia?*, CBOS Newsletter 37/2015, 2015, www.cbos.pl/PL/publikacje/news/2015/37/newsletter.php (dostęp: 1.08.2019).

¹⁷⁴ CBOS, *Opinie na temat oskładkowania tzw. umów śmieciowych. Komunikat z badań*, nr 138/2014, Warszawa 2014.

¹⁷⁵ M. Myck, M. Kundera, M. Najsztub, M. Oczkowska, *Ponowne „mrożenie” PIT w kontekście zmian podatkowych od 2009 roku*, Komentarze CenEA, 6/11/2013, CenEA 2013.

¹⁷⁶ Eidem, *Projekt budżetu na rok 2015 – jak plany odczują domowe budżety?*, Komentarze CenEA 29/10/2014, CenEA 2014, s. 1.

¹⁷⁷ Obliczenia KPMG za: P. Skwirowski, *Polacy bardzo wcześniej zaczynają płacić podatki*, „Gazeta Wyborcza”, 15.03.2014, wyborcza.biz/biznes/1,147768,15626590,Polacy_bardzo_wczesnie_zaczynaja_placic_podatki.html (dostęp: 1.08.2019).

Tabela 13. Wysokość kwoty wolnej od podatku a przeciętne roczne wynagrodzenie w latach 2006–2014

	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne	Przeciętne roczne wynagrodzenie	Kwota wolna od podatku	Kwota wolna w przeciętnym rocznym wynagrodzeniu (w %)
2006	2477,23	29 726,76	2789,89	9,4
2007	2691,03	32 292,36	3013,37	9,3
2008	2943,88	35 326,56	3089	8,7
2009	3102,96	37 235,52	3091	8,3
2010	3224,98	38 699,76	3091	8
2011	3399,52	40 794,24	3091	7,6
2012	3521,67	42 260,04	3091	7,3
2013	3650,06	43 800,72	3091	7,1
2014	3783,46	45 401,52	3091	6,8

Źródło: GUS, *Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej (dane za grudzień każdego roku)*, Warszawa 2006–2014; obliczenia własne (wszystkie kwoty brutto).

wolna jako odsetek przeciętnego rocznego wynagrodzenia jeszcze się zmniejszała – spadając z 9,4% do 6,8%.

Polityka ta odpowiada polityce dryfu z dwóch względów. Po pierwsze, oznacza istotne przekształcenie rezultatów wywoływanych przez istniejące polityki publiczne na skutek ich celowego niezmienniania. Zamierzony dryf polega na „niepowodzeniu w dostosowaniu lub zmianie danej polityki [...] tak, aby odpowiadała zachodzącym procesom”¹⁷⁸. Zauważmy, że gdyby kwota wolna od podatku była sukcesywnie zwiększana, tak aby utrzymać ją w tej samej relacji do przeciętnego wynagrodzenia co w 2006 r. (czyli na poziomie 9,4% przeciętnego wynagrodzenia), wyniosłaby ona w 2014 r. prawie 4300 zł, co dałoby najmniej zarabiającym ok. 100 zł netto miesięcznie więcej. Dla pracowników zarabiających w 2014 r. wynagrodzenie minimalne, wynoszące 1237 zł netto, oznaczałoby to istotne podwyżki. Niezwiększanie kwoty wolnej od podatku zwiększyło liniowość polskiego systemu podatkowego i proporcjonalnie najbardziej obciążyło najmniej zarabiających, choć równocześnie niepodnoszenie drugiego progu podatkowego powodowało „wpadanie” do tego progu większej liczby osób relatywnie mniej zarabiających. Po drugie, polityka ta wynikała ze strategii „unikania

¹⁷⁸ J.S. Hacker, K. Thelen, P. Pierson, *Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change*, referat wygłoszony na American Political Science Association 2013 Annual Meeting, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303593 (dostęp: 1.08.2019), s. 8.

winy”, co również dobrze sytuuje ją jako politykę dryfu. Zamrożenie progów podatkowych było bowiem politycznie prostsze niż podwyżka podatków dochodowych, a wywoływało przynajmniej częściowo analogiczny skutek, tj. zwiększenie dochodów budżetowych.

3.6.9. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – wynagrodzenie minimalne

Teoria

Na wieloznaczność funkcjonowania prawa pracy może również wpłynąć wynagrodzenie minimalne, ograniczając rentowność określonych przedsięwzięć poprzez wyznaczanie stawek wynagrodzenia powyżej poziomu rynkowego. Mogłoby to oznaczać nieopłacalność zatrudniania pracowników na umowach standardowych¹⁷⁹. Strategie zmierzające do poradzenia sobie z tym problemem, takie jak zatrudnianie pracowników na umowach niestandardowych, które nie są objęte wynagrodzeniem minimalnym, zatrudnianie pracowników w szarej strefie lub też naruszanie przepisów prawa pracy, będą zwiększać wieloznaczność funkcjonowania instytucji.

Empiryczna weryfikacja

Wynagrodzenie minimalne w istotny sposób wpłynęło na stosowanie umów niestandardowych. Zostanie to zaprezentowane w innym rozdziale, w ramach analizy polityki „presji” na wynagrodzenie minimalne¹⁸⁰.

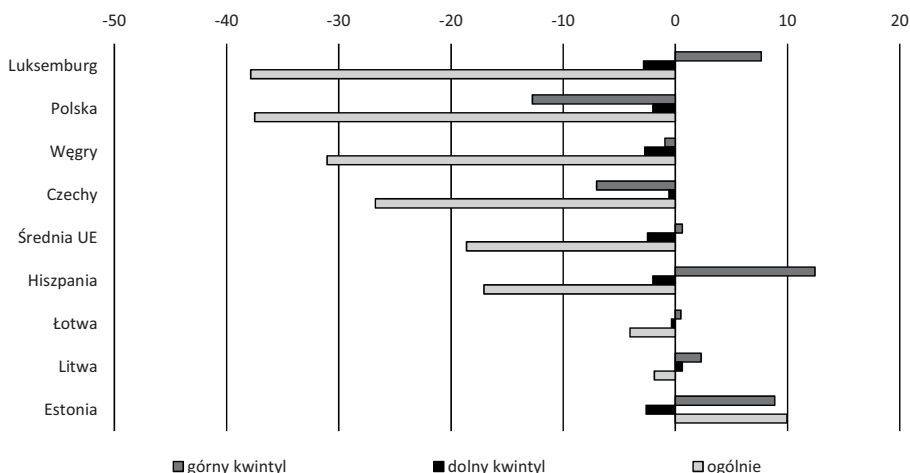
3.6.10. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – chęć uzyskania wyższego wynagrodzenia

Teoria

„Woluntarystyczne” wyjaśnienie wykorzystania niestandardowych form zatrudnienia prezentuje ekonomiczna teoria mówiąca o chęci uzyskania przez pracownika wyższego wynagrodzenia „kosztem” bezpieczeństwa zapewnianego przez umowy standardowe. Zgodnie z teorią wyrównywania różnic (podstawową teorią wyjaśniającą różnice płac zgodną z paradygmatem neoklasycznym) w warunkach konkurencji doskonałej pracownicy na umowach niestandardowych

¹⁷⁹ T. Boeri, J. van Ours, *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton 2011, s. 33; D. Neumark, W. Wascher, *Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research*, NBER Working Paper nr 12663, Cambridge 2006.

¹⁸⁰ Rozdz. 4.2.



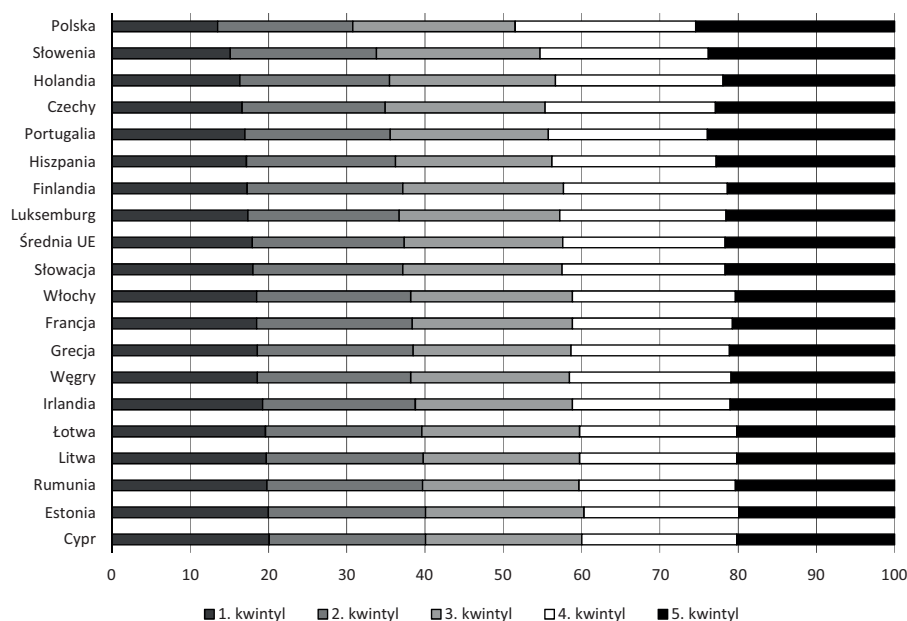
Wykres 20. Luka płacowa między zatrudnionymi na umowach o zdefiniowanym terminie zakończenia i na umowach standardowych według kwintyli dochodowych w Unii Europejskiej, 2010 r. (w %) ¹⁸²

Źródło: *Structure of Earnings Survey*, za: Eurofound, *Recent Developments in Temporary Employment: Employment Growth, Wages and Transitions*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, s. 44.

powinni otrzymywać wyższe wynagrodzenia¹⁸¹. Naruszenie przepisów prawa pracy również teoretycznie mogłoby być „opłacane” przez pracodawcę poprzez wyższe wynagrodzenia. Zgodnie z tą teorią na ostateczne wynagrodzenie wpływa wiele czynników, w tym koszty dokonywania zwolnień pracowników i ich bezpieczeństwa socjalnego. Jeżeli umowy standardowe są zarówno droższe, jak i mniej elastyczne, to pracownicy na tych umowach powinni być opłacani gorzej. Wyjaśnienie to zakłada, że pracownicy zatrudnieni na umowach niestandardowych niejako „wybierają” je (lub przynajmniej się na nie zgadzają) ze względu na chęć uzyskania wyższego wynagrodzenia, rezygnując przy tym z bezpieczeństwa i innych korzyści płynących z umów standardowych.

¹⁸¹ S. Rosen, *The theory of equalizing differences*, w: O.C. Ashenfelter, R. Layard (red.), *Handbook of Labor Economics*, t. 1, Elsevier, Amsterdam 1986, s. 641–692.

¹⁸² Sposób czytania wykresu: w odniesieniu do Polski różnica w przeciętnym wynagrodzeniu pracowników pracujących na umowach na czas nieokreślony i posiadających umowy o zdefiniowanym terminie zakończenia wynosi 37,5%. W wypadku górnego kwintyla (tj. najlepiej zarabiające 20% pracowników na umowach na czas nieokreślony i najlepiej zarabiające 20% pracowników posiadających umowy terminowe i cywilnoprawne) wynosi ona 12,7%, natomiast w wypadku dolnego kwintyla (tj. najgorzej zarabiające 20% pracowników na umowach na czas nieokreślony i najgorzej zarabiające 20% pracowników posiadających umowy czasowe) wynosi 2%. W kilku państwach (Luksemburg, Hiszpania, Łotwa, Litwa, Estonia, a także przeciętnie w całej UE) górny kwintyl pracowników posiadających umowy czasowe zarabia więcej niż górny kwintyl pracowników posiadających umowy na czas nieokreślony, co oznacza prawdopodobnie, że umowy czasowe były



Wykres 21. Dystrybucja pracowników pracujących na umowach standardowych według kwintyla dochodowego w UE w 2010 r. (w %)

Źródło: *Structure of Earnings Survey*, za: Eurofound, *Recent Developments in Temporary Employment...*, op. cit., s. 46.

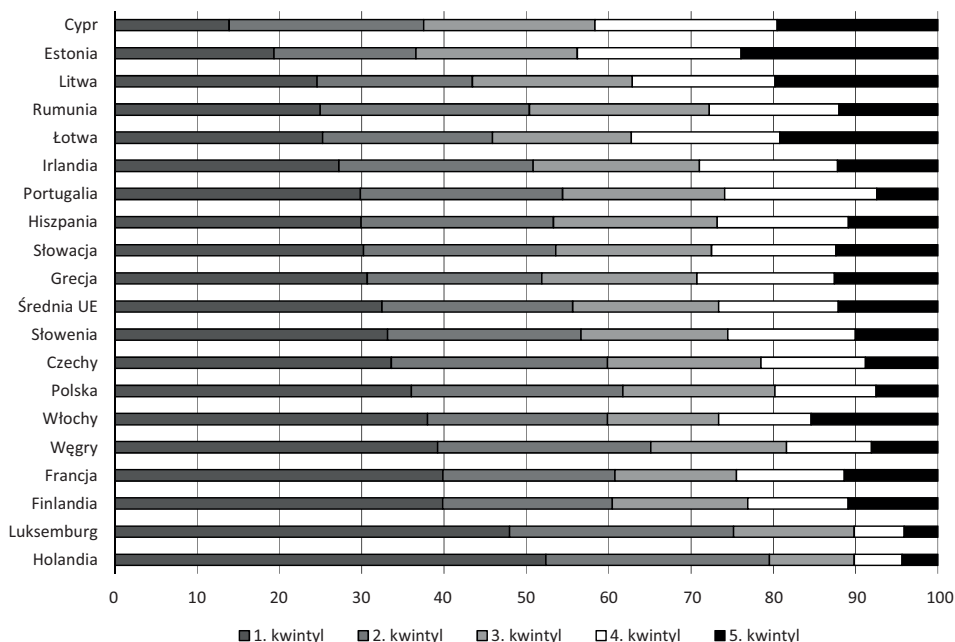
Empiryczna weryfikacja

Dane dotyczące wynagrodzeń nie pozwalają na interpretację, że pracownicy w Polsce wybierali umowy niestandardowe ze względu na chęć uzyskania większych wynagrodzeń. „Premia” za posiadanie umowy standardowej była w Polsce największa spośród krajów Unii Europejskiej¹⁸³, a luka płacowa, tj. różnica między zarobkami na analogicznych stanowiskach między osobami posiadającymi umowę standardową i umowę o zdefiniowanym terminie zakończenia (terminową lub cywilnoprawną), była największa zaraz po Luksemburgu.

Pracownicy na umowach niestandardowych zarabiali średnio mniej za godzinę pracy niż pracownicy na umowach na czas nieokreślony, przy czym dotyczy to zarówno pracowników na umowach na czas określony (objętych

powszechnie wykorzystywane jako sposób optymalizacji podatkowej. Jak widać, tego typu zjawisko nie występuje w Polsce.

¹⁸³ A. da Silva Turrini, A. Turrini, *Precarious and Less Paid? Wage Differences Between Permanent and Fixed-Term Contracts Across the EU Countries*, European Commission Economic Papers 544, Brussels 2015, s. 24.



Wykres 22. Dystrybucja pracowników pracujących na umowach niestandardowych według kwintyla dochodowego w UE (w %)

Źródło: *Structure of Earnings Survey*, za: Eurofound, *Recent Developments in Temporary Employment...*, op. cit., s. 46.

przepisami o wynagrodzeniu minimalnym), jak i pracowników na umowach cywilnoprawnych (którzy do 2016 r. nie byli objęci żadnymi przepisami o minimalnym wynagrodzeniu). W 2010 r. przeciętna luka płacowa za godzinę pracy między umowami niestandardowymi a umowami na czas nieokreślony wynosiła 30–35%, chociaż w niektórych grupach wiekowych dochodziła nawet do 55%¹⁸⁴. Należy przy tym zauważyć, że biorąc pod uwagę dystrybucję kwintyli dochodowych oraz fakt, że luka płacowa dotyczyła wszystkich grup dochodowych, negatywnie zweryfikowana wydaje się pojawiająca się w dyskusji publicznej teza, że duża część kontraktów niestandardowych była wykorzystywana przez dobrze zarabiających pracowników w celu obniżania płacenia wysokich podatków.

Wykresy pokazują, że osoby pracujące na umowach niestandardowych osiągają zasadniczo znacznie niższe zarobki: 36% osób posiadających umowę niestandardową lokuje się w pierwszym kwintylu dochodowym, natomiast jedynie 7,5% – w najwyższym. W związku z tym osoby pracujące na umowach niestandardowych są narażone na znacznie większe ryzyko ubóstwa. Notowany

¹⁸⁴ Ibidem, s. 21.

w Polsce wysoki odsetek pracujących ubogich przynajmniej częściowo wynika z rozpowszechnienia umów niestandardowych¹⁸⁵. Świadczyłyby to również, że empirycznie niewielką skalę przybiera zjawisko wykorzystywania umów niestandardowych przez osoby najlepiej zarabiające. Jeżeli chodzi o osoby posiadające umowę na czas nieokreślony, to jedynie 13,5% (najmniej w całej Unii Europejskiej) z nich lokowało się w 2010 r. w pierwszym kwintylu dochodowym, natomiast 25,4% (najwięcej w Unii Europejskiej) w najwyższym kwintylu dochodowym.

Równocześnie istniejące badania preferencji wskazały pewną skłonność pracowników do akceptowania zatrudnienia na umowach niestandardowych w zamian za wyższe wynagrodzenie. Sondaż CBOS wykazał, że w 2015 r. 59% pracowników wolało pozostać przy umowach cywilnoprawnych niż zarabiać mniej na umowie o pracę¹⁸⁶. Z badań Barbary Skowron-Mielnik i Grzegorza Wojtkowiaka wynika, że 45% kobiet i 56% mężczyzn zgodziłoby się na zmianę umowy standardowej na niestandardową za podwyżkę w wysokości ok. 27–28%¹⁸⁷. Biorąc pod uwagę strukturę klina podatkowego, są to podwyżki możliwe do skalkulowania i osiągnięcia. Skłonność do zamiany formy zatrudnienia w sytuacji utrzymania takiego samego wynagrodzenia brutto była zbliżona¹⁸⁸.

3.6.11. Sfera relacji instytucji z rozwiązywanym problemem – struktura gospodarki

Teoria

Struktura gospodarki może wpłynąć na dryf. Może tak się dzieć z wielu powodów, głównie odnoszących się do wielkości lub dziedziny działalności przedsiębiorstw. Teoria segmentacji (dualizacji) rynku pracy została stworzona na bazie obserwacji podziału pracowników na dwa równoległe rynki – rynek główny (*primary market*) składający się z wysoko opłacanych stanowisk wytwarzających wysoką wartość dodaną i wymagających wysokich kompetencji; oraz rynek wtórny (*secondary market*) składający się ze stanowisk słabo płatnych, wytwarzających

¹⁸⁵ P. Lewandowski, A. Kamińska, *In-Work Poverty in Poland: Diagnosis and Possible Remedies*, Instytut Badań Strukturalnych-Bank Światowy, 2015; M. Wójcik-Żołądek, *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS” 2013, nr 36(4), s. 159–178; A. Kiersztyn, *Analiza ekonomicznych konsekwencji zatrudnienia na czas określony dla jednostek i gospodarstw domowych*, w: M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPiSS, Warszawa 2012, s. 111–117.

¹⁸⁶ CBOS, *Czy pracujący na tzw. umowach śmieciowych...*, op. cit.

¹⁸⁷ B. Skowron-Mielnik, G. Wojtkowiak, *Formy zatrudnienia – analiza elastyczności pracowników*, „Organizacja i Kierowanie” 2016, nr 3(173), s. 86.

¹⁸⁸ Ibidem, s. 88.

niewielką wartość dodaną, wymagających mniejszych kompetencji oraz zapewniających mniejszą (lub niemal zerową) stabilność zawodową¹⁸⁹.

Niektóre sektory mogą tworzyć warunki pracy sprzyjające wykorzystywaniu niestandardowych umów. Poszczególne dziedziny gospodarki mogą być związane z mniejszymi wynagrodzeniami i/lub ich konkurencyjność w większym zakresie wynikać może ze strategii redukcji kosztów pracy, co może wpływać na wykorzystywanie umów niestandardowych. Regulacje mogą w odmienny sposób wpływać na różne sektory, np. ograniczając lub utrudniając pracownikom zrzeszanie się w związki zawodowe: mogą istnieć ustawowe zakazy zrzeszania w związki zawodowe; w niektórych sektorach organizowanie się pracowników może być trudniejsze ze względów faktycznych. Przeciwnie, związki zawodowe i umowy zbiorowe mogą być powszechniejsze ze względów historycznych lub organizacyjnych w innych sektorach (np. publicznym) lub branżach (przemysłowej). Wreszcie niektóre dziedziny mogą z różnych względów (np. praktycznych) być poddawane mniejszej kontroli ze strony organów regulacyjnych.

Empiryczna weryfikacja

Struktura polskiej gospodarki wpłynęła na dryf przede wszystkim ze względu na wyjątkowo wysoki udział niewielkich przedsiębiorstw. Tradycyjnie sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) był w Polsce wspierany przez polityki publiczne jako bardziej pracochłonny: rozwój sektora miał przyczyniać się do zwalczania bezrobocia¹⁹⁰. Potransformacyjny wzrost bezrobocia był czymś, z czym próbowały poradzić sobie kolejne rządy. Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw miał stanowić skuteczne narzędzie na wchłanianie nadwyżki siły roboczej przede wszystkim w okresach szczytowego wzrostu bezrobocia, czyli w latach 1993–1995 oraz 2000–2003. Od początku rządów PO–PSL mieliśmy do czynienia z pewnym przekształceniem wizji sektora MSP, który oprócz zwiększania zatrudnienia miał również lepiej radzić sobie z wymaganiami elastyczności zglobalizowanej gospodarki¹⁹¹.

¹⁸⁹ P.B. Doeringer, M.J. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, M.E. Sharpe, INC, London–New York 1971, s. 1–7.

¹⁹⁰ Pokazują to kolejne programy uchwalane przez kolejne rządy, np.: Rada Ministrów, *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu: program polityki przemysłowej na lata 1995–1997*, Warszawa 1995; Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce narodowej. Polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 1995, s. 52; Rada Ministrów, *Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002*, Warszawa 1999; Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 r.*, Warszawa 2003, s. 3, 4; Rada Ministrów, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Warszawa 2006, s. 39.

¹⁹¹ Ministerstwo Gospodarki, *Przedsiębiorczość w Polsce*, Warszawa 2009, s. 4 i n.; A. Tarnawa, P. Zadura-Lichota (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach*

Tabela 14. Liczba kontroli Państwowej Inspekcji Pracy a wielkość przedsiębiorstw w 2014 r.

	Liczba przedsiębiorstw	Liczba kontroli	Liczba kontroli na jedno przedsiębiorstwo
Ogólnie dla wszystkich przedsiębiorstw	1 771 460	90 108	0,05
Mikroprzedsiębiorstwa (1–9 pracowników)	1 693 785	51 343	0,03
Małe przedsiębiorstwa z wyłączeniem mikro (10–49 pracowników)	59 128	24 272	0,41
Średnie (50–249)	15 329	9 894	0,65
Duże (250+)	3218	4599	1,43

Źródło: w zakresie liczby kontroli dane za 2014 r.: PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2014; w zakresie liczby przedsiębiorstw dane za 2013 r.: GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2013 r.*, Warszawa 2014; obliczenia własne.

Równocześnie wśród badaczy istnieje konsens, że warunki pracy są istotnie gorsze wśród mniejszych przedsiębiorstw¹⁹². Juliusz Gardawski stwierdził wręcz, że sektor mikroprzedsiębiorstw przyczynił się do powstania miejsc pracy o jakości charakterystycznej dla *underclass*, „podklasy”¹⁹³. Zarówno wykorzystywanie umów cywilnoprawnych, jak i naruszenia prawa pracy występują znacznie częściej wśród mniejszych przedsiębiorstw.

Istnieje wiele czynników na to wpływających, z czego większość odnosi się do przewagi, jaką mają mikroprzedsiębiorcy nad pracownikami. Po pierwsze, pracownicy mikroprzedsiębiorstw nie mogą założyć związku zawodowego, ponieważ wymaganych jest do tego przynajmniej dziesięciu pracowników¹⁹⁴. Po drugie, im mniejsze przedsiębiorstwo, tym mniejsze szanse na kontrolę Państwowej Inspekcji Pracy.

Powyższa tabela pokazuje, że w 2014 r. przeciętnie miały miejsce zaledwie trzy kontrole na każde 100 mikroprzedsiębiorstw. W wypadku przedsiębiorstw

2013–2014, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015, s. 5, 29 i n., 61 i n.; M. Boni (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 369 i n.

¹⁹² A. Hład, J. Jasińska, H. Dyja, *Aktualne kierunki poprawy stanu bezpieczeństwa pracy w mikroprzedsiębiorstwach*, w: R. Knosala (red.), *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, t. 2, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Opole 2014, s. 505–512; PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy* 2015, Warszawa 2016, s. 117–123.

¹⁹³ J. Gardawski, *Wykład na XLI Sympozjum GAP – Między elastycznością a bezpieczeństwem, jakiej decyzji potrzebuje rynek pracy*, Zakopane 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=LsTts-ypfFA> (dostęp: 1.08.2019).

¹⁹⁴ Pracownicy mogą jednak zakładać lub dołączyć do międzyzakładowej komisji związkowej.

Tabela 15. Relacja przeciętnego wynagrodzenia w sektorze mikroprzedsiębiorstw do wynagrodzenia minimalnego

Rok	Przeciętne wynagrodzenie w sektorze mikroprzedsiębiorstw	Wynagrodzenie minimalne w danym roku	Relacja przeciętnego wynagrodzenia minimalnego
2006	1453	899	1,62
2007	1504	936	1,61
2008	1614	1126	1,43
2009	1806	1276	1,42
2010	1879	1317	1,43
2011	1987	1386	1,43
2012	2114	1500	1,41
2013	2145	1600	1,34
2014	2256	1680	1,34
2015	2397	1750	1,36

Źródło: GUS, *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2013 r.–2015 r.*, Warszawa 2015–2017; obliczenia własne (kwoty brutto).

zatrudniających od 10 do 49 pracowników, odbyło się 41 kontroli na każde 100 przedsiębiorstw; w wypadku przedsiębiorstw średnich (50–249) ta liczba wzrasta do 65 i dalej do 143 kontroli na każdych 100 dużych przedsiębiorstw (250+). Pokazuje to, że ekspozycja mikroprzedsiębiorstw na kontrole PIP jest znacznie mniejsza.

Ponadto mniejsze przedsiębiorstwa charakteryzują się bardziej zdeformalizowanymi stosunkami wewnętrznymi¹⁹⁵. Im mniejsze przedsiębiorstwo, tym bardziej jest oparte na prywatnych lub wręcz rodzinnych więziach, przez co zarówno pracodawca, jak i pracownik mogą być bardziej skłonni do wchodzenia relacje pracownicze charakteryzujące się wysokim nasileniem nieformalności. Co więcej, mikroprzedsiębiorstwa częściej dokonują operacji w szarej strefie, co może sugerować, że są zasadniczo bardziej skłonne do półformalnych i nieformalnych działań, takich jak np. zatrudnianie osób na umowach cywilnoprawnych, kiedy powinna zostać zawarta umowa o pracę¹⁹⁶.

Wreszcie, wynagrodzenia w sektorze mikroprzedsiębiorstw są istotnie niższe niż w pozostałych sektorach, a relacja między przeciętnym wynagrodzeniem w tym sektorze a wynagrodzeniem minimalnym w całej gospodarce bardzo szybko się pogarszała. Między 2006 a 2013/2015 relacja między przeciętnym

¹⁹⁵ A. Kowalewska (red.), *Firmy rodzinne w polskiej gospodarce...*, op. cit., s. 21.

¹⁹⁶ Ł. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżynkiewicz, *Szara strefa...*, op. cit., s. 27.

wynagrodzeniem w sektorze mikroprzedsiębiorstw a wynagrodzeniem minimalnym spadła z 162% do 134–136%. Zwiększyło to motywację mikroprzedsiębiorstw do zwracania się w stronę umów cywilnoprawnych, aby uniknąć wzrostów wynagrodzenia minimalnego. Jest to również związane z faktem, że konkurencja między mniejszymi przedsiębiorstwami jest bardziej oparta na strategii redukcji kosztów działalności, w tym redukowania kosztów pracy – co z kolei wiąże się z faktem, że sektor ten jest bardziej pracochłonny¹⁹⁷.

Podsumowując, należy stwierdzić, że dominacja mniejszych przedsiębiorstw w polskiej gospodarce stworzyła dobre środowisko dla dryfu, przejawiającego się np. wykorzystywaniem niestandardowych form zatrudnienia czy naruszeniem prawa pracy.

3.6.12. Brak normatywnego zaplecza – wybór pracownika

Teoria

Wykorzystywanie umów niestandardowych może wynikać z indywidualnych decyzji pracowników, podyktowanych chęcią wyboru specyficznej trajektorii kariery, łączenia pracy z nauką, pracy z wychowywaniem dzieci lub dodatkowymi zajęciami¹⁹⁸. Umowy niestandardowe mogą służyć budowaniu indywidualnej równowagi między pracą a życiem osobistym¹⁹⁹ (*work-life balance*) i są tu widziane jako przejaw fragmentaryzacji oraz pluralizacji stylów życia w ponowoczesnym społeczeństwie.

Empiryczna weryfikacja

Wszystkie istniejące badania pokazują, że posiadanie umowy niestandardowej w Polsce niezwykle rzadko podyktowane jest wyborem pracownika.

Według danych ankiety Eurostatu *Labour Force Survey* (LFS) w latach 2011–2012 niemal 72% Polaków miało umowę terminową ze względu na to, że nie mogło znaleźć innej formy zatrudnienia²⁰⁰. Według danych GUS 84,5% pracujących na umowach cywilnoprawnych w 2014 r. robiło to nie z własnego wyboru. W odniesieniu do umów o dzieło odsetek ten był jeszcze wyższy, natomiast w odniesieniu do pozostałych umów cywilnoprawnych wynosił 65,4%²⁰¹. Zarówno dane

¹⁹⁷ M. Smolarek, *Strategie konkurencyjne małych przedsiębiorstw*, „Zarządzanie” 2008, nr 1, s. 53–68.

¹⁹⁸ A.L. Kalleberg, *Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work*, „Annual Review of Sociology” 2000, t. 26, s. 341–365.

¹⁹⁹ C.F. Epstein, C. Seron, B. Oglensky, R. Saute, *The Part-time Paradox: Time Norms, Professional Life, Family and Gender*. Routledge, London–New York 2014, s. 101–120.

²⁰⁰ Obliczenia OECD na podstawie danych Eurostatu; OECD, *Reason for having a contract of limited duration, 2011–12*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933132602> (dostęp: 1.08.2019).

²⁰¹ GUS, *Pracujący w nietypowych...*, op. cit., s. 4.

Global Entrepreneurship Monitor²⁰², jak i GUS potwierdziły²⁰³, że mniej więcej połowa samozatrudnionych zostaje zmuszona do wybrania takiej formy zatrudnienia przez pracodawcę. Pokrywa się to z odsetkiem samozatrudnionych poza rolnictwem. Niektórzy badacze sugerują w związku z tym, że właściwie całe samozatrudnienie poza rolnictwem jest w Polsce wymuszone²⁰⁴. Również pracownicy tymczasowi rzadko wybierali tę formę zatrudnienia, a częściej deklarowali, że zostali do tego zmuszeni²⁰⁵.

3.6.13. Brak normatywnego zaplecza – niski prestiż prawa i niska moralność podatkowa

Teoria

Czynnikiem wpływającym na dryf jest poziom prestiżu prawa (w tym: prawa pracy), na który szczególną uwagę zwraca socjologia prawa. W społeczeństwach, w których prestiż prawa jest niski, a postawy obywateli wobec niego oportunistyczne lub instrumentalne (a nie legalistyczne), będą oni częściej je naruszać lub szukać „kreatywnego” wykorzystania norm prawnych w celu ich obejścia, ponieważ będą uważać istniejące rozwiązania za nielegitymowane, niesprawiedliwe lub niezgodne z ich systemem wartości²⁰⁶. Naruszanie lub obchodzenie prawa może w szczególności dotyczyć sytuacji, w których będzie się to wiązało z pewnymi korzyściami materialnymi. Tzw. moralność podatkowa (ang. *tax morale*), czyli legitymowanie systemu podatkowego przez obywateli, uznawana jest za szczególnie istotną przy analizie stosowania niestandardowych form zatrudnienia i występowania szarej strefy²⁰⁷.

²⁰² Global Entrepreneurship Monitor, *Necessity-driven entrepreneurship*, 2013–2014; przy czym dane pokazują dość szybki spadek przedsiębiorczości z konieczności po 2014 r. A. Tarnawa, D. Węclawska, P. Zadura-Lichota, P. Zbierowski, *Global Entrepreneurship Monitor Poland*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2016, s. 30.

²⁰³ GUS, *Pracujący w nietypowych...*, op. cit., s. 4.

²⁰⁴ J. Tyrowicz, *Factors behind growth of non-standard employment in Poland*, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=s7KB79cbJ-Y> (dostęp: 1.08.2019).

²⁰⁵ P. Bohdziewicz, *Praca tymczasowa jako epizod w przebiegu kariery zawodowej – ujęcie teoretyczne i weryfikacja empiryczna*, w: B. Urbaniak, P. Oleksiak (red.), *Praca tymczasowa. Droga do kariery czy ślepy zaułek?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 131–158.

²⁰⁶ A. Kojder, *Czynniki ograniczające skuteczność prawa i rekomendacje praktyczne*, „Problemy Prawa i Administracji” 2010, nr 1, s. 14, 15.

²⁰⁷ B. Torgler, M. Schaffner, A. Macintyre, *Tax Compliance, Tax Morale and Governance Quality*, CREMA Working paper nr 2007–17, Basel 2007; F. Schneider, A. Buehn, C.E. Montenegro, *Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, World Bank Policy Research Working Paper 5356, 2010.

Empiryczna weryfikacja

Postawy prawne Polaków są ogólnie opisywane jako odbiegające od legalizmu – instrumentalne i oportunistyczne²⁰⁸. Kwestia badania szacunku wobec prawa jest skomplikowanym zagadnieniem i stosowane zazwyczaj narzędzia sondażowe są niedoskonałe, choć właściwie nie ma względem nich alternatywy.

Duża grupa respondentów badań uważa (51% w 2013 i 39% w 2017 r.²⁰⁹), że w Polsce często nie przestrzega się prawa oraz że omijanie przepisów prawa jest łatwe (64%)²¹⁰. Towarzyszą temu negatywne doświadczenia z wymiarem sprawiedliwości²¹¹. W szczególności pejoratywne są przeświadczenia Polaków dotyczące przestrzegania regulacji zatrudnienia. Badania pokazały wysoki stopień akceptacji wobec naruszeń prawa pracy oraz szeroko rozpowszechnione przekonanie o słabej skuteczności prawa pracy i regulacji podatkowych. Zdecydowana większość (79% respondentów w 2012 r.) uznała, że praca w szarej strefie jest albo bardzo, albo relatywnie prosta. Istotna większość (59%) respondentów stwierdziła, że tak samo jest z unikaniem płacenia wynagrodzeń pracownikom²¹². Między 2008 a 2014 r. od 13 do 16% respondentów uważało, że pracuje w warunkach sprzecznych z prawem; 15–20% – że nie płaci im się za nadgodziny, natomiast 32–37% – że ogranicza się swobodę zakładania związków zawodowych lub zrzeszania w istniejących związkach²¹³.

Opinie co do przestrzegania prawa pracy dobrze pokazuje również sondaż dotyczący reakcji na oskładkowanie umów zlecenia. Większość (68%) respondentów uznała, że oskładkowanie umów cywilnoprawnych spowoduje, że pracodawcy będą zatrudniać pracowników w szarej strefie (przeciętny wynik: 3,12 na skali od 1 do 4). Mniej niż połowa (41%) respondentów stwierdziła, że może to zmotywować pracodawców do zatrudniania na umowach kodeksowych (średni wynik: 2,55)²¹⁴. Co więcej, akceptacja dla zatrudniania pracowników na zasadach

²⁰⁸ J. Kurczewski, *Prawem i lewem. Kultura prawna społeczeństwa polskiego po komunizmie*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2(185), s. 50; A. Kojder, *Patologia instytucji*, w: W. Kuczyński (red.), *Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989–1999*, Wydawnictwo United Publishers & Production, Warszawa 2001, s. 1018, 1019; J. Kwaśniewski, *Patologie instytucji państwa i prawa w posttotalitarnej Polsce*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2013, nr 21, s. 225–232.

²⁰⁹ CBOS, *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości. Komunikat z badań*, 31/2017, Warszawa 2017, s. 2.

²¹⁰ CBOS, *Przymknięte oko wymiaru sprawiedliwości, czyli o odpowiedzialności za aferę Amber Gold. Komunikat z badań*, 131/2012, Warszawa 2012, s. 4.

²¹¹ CBOS, *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości...*, op. cit., s. 7; CBOS, *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Komunikat z badań*, BS/5/2013, Warszawa 2013, s. 15.

²¹² CBOS, *Przymknięte oko...*, op. cit., s. 4.

²¹³ CBOS, *Związki zawodowe i prawa pracownicze. Komunikat z badań*, 106/2014, Warszawa 2014, s. 9.

²¹⁴ CBOS, *Opinie na temat oskładkowania tzw. umów śmieciowych...*, op. cit., s. 8.

nieformalnych rosła. W 1999 r. 70% respondentów potępiało zatrudnianie w szarej strefie, 26% akceptowało to ze względu na wysokość podatków, a 3% uznawało za przejaw zaradności. W 2014 r. niewiele ponad połowa (58%) respondentów potępiała zatrudnianie w szarej strefie, 34% akceptowało to, a 3% pochwalało. Odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” wzrósł w tym okresie z 1 do 5%²¹⁵.

Moralność podatkowa również jest na niskim poziomie i są pewne wskazówki do tego, aby twierdzić, że się obniża²¹⁶. W badaniu przeprowadzonym przez CBOS w 2014 r. jedynie 52% respondentów potępiło unikanie płacenia podatków, podczas gdy 37% uznało to za uzasadnione, ponieważ podatki są zbyt wysokie, a wynagrodzenia zbyt niskie, a dalsze 4% uznało niepłacenie podatków za przejaw zaradności. W badaniu z 1999 r. stanowiska były znacznie bardziej „pro-podatkowe” (64% potępiało ukrywanie dochodów, 30% akceptowało to, a 5% popierało²¹⁷). Polacy wydają się więc być coraz bardziej skłonni do akceptowania działań zmierzających do unikania opodatkowania: czy to nadużywających prawa, czy wręcz je łamiących.

3.6.14. Słabe mechanizmy egzekwowania sankcji za naruszanie instytucji – niska siła przetargowa

Teoria

Niekorzystne formy zatrudnienia mogą być łatwiej narzucone pracownikom, jeśli ich siła przetargowa jest niska²¹⁸. Naukowcy zajmujący się stosunkami przemysłowymi zwykle odróżniają stowarzyszeniową siłę przetargową, wynikającą z wysokiego poziomu organizacji zbiorowej, od strukturalnej siły przetargowej, związanej z dobrą sytuacją w gospodarce, konkretnej branży lub na konkretnych stanowiskach²¹⁹. Oznakami niskiej siły stowarzyszeniowej są słabe i nieliczne związki zawodowe czy ograniczony zasięg umów zbiorowych. Niska strukturalna siła przetargowa wiązać się będzie z niekorzystnymi warunkami makroekonomicznymi – w szczególności wysokim bezrobociem, niskim wzrostem gospodarczym, słabnącym popytem itd. Słaba siła przetargowa ułatwia

²¹⁵ CBOS, *Podatkowe dylematy Polaków. Komunikat z badań*, 81/2014, Warszawa 2014, s. 6.

²¹⁶ M. Pasternak-Malicka, *Mentalność i moralność podatkowa a reakcje gospodarstw domowych na obowiązek podatkowy*, „Modern Management Review” 2013, t. 18, nr 20(1), s. 93–95.

²¹⁷ CBOS, *Podatkowe dylematy...*, op. cit., s. 5.

²¹⁸ M. Dieckhoff, *The effect of unemployment on subsequent job quality in Europe: A comparative study of four countries*, „Acta Sociologica” 2011, t. 54, nr 3, s. 233–249; B. Bental, D. Demougi, *Declining labor shares and bargaining power: An institutional explanation*, „Journal of Macroeconomics” 2010, nr 32(1), s. 443–456.

²¹⁹ E.O. Wright, *Working-class power, capitalist-class interests, and class compromise*, „American Journal of Sociology” 2000, t. 105, nr 4, s. 962, 963.

pracodawcom negocjowanie lepszych dla siebie warunków oraz narzucanie pracownikom niestandardowych form zatrudnienia lub naruszanie ich praw pracowniczych.

Empiryczna weryfikacja

Siła przetargowa polskich pracowników, zarówno stowarzyszeniowa, jak i strukturalna, była bardzo niska po wybuchu kryzysu ekonomicznego, co zostało pokazane już wcześniej.

Uzwiązkowienie w omawianym okresie wykazywało trend spadkowy, z 15,6% w 2007 r.²²⁰ do ok. 11% w 2014 r.²²¹ Była to kontynuacja stałego po transformacji ustrojowej trendu spadku odsetka członków związków zawodowych (z ok. 28% w 1991 r.). Choć spadek uzwiązkowienia jest uniwersalnym trendem na świecie²²², to Polska ma jeden z najniższych poziomów uzwiązkowienia spośród państw rozwiniętych.

Strukturalną siłę przetargową pracowników również należy ocenić nisko z powodu relatywnie wysokiego bezrobocia (wynoszącego w zależności od momentu 10–15%), dużego stopnia bezrobocia strukturalnego (w okresie pokryzysowym 25–40% bezrobotnych nie było w stanie znaleźć pracy przez dłużej niż 12 miesięcy²²³) oraz niskiej stopy zatrudnienia.

Wszystkie wyżej wymienione czynniki wpływały na pozycję pracowników i mogły przyczyniać się do większego stopnia akceptacji niekorzystnych warunków zatrudnienia, włączając w to skłonność do akceptacji umów niestandardowych²²⁴, w tym zawieranych z naruszeniem prawa, oraz łamania prawa pracy. Słabość związków zawodowych jest tu kluczowym czynnikiem, ponieważ obecność związku zawodowego była pozytywnie skorelowana z poziomem przestrzegania prawa pracy²²⁵.

²²⁰ OECD, *Trade Union Density*, 1999–2012, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> (dostęp: 1.08.2019).

²²¹ GUS, *Związki zawodowe w Polsce...*, op. cit., s. 5.

²²² S. Scheuer, *Union membership variation in Europe: A ten-country comparative analysis*, „European Journal of Industrial Relations” 2011, nr 17(1), s. 57–73; J. Visser, *Union membership statistics in 24 countries*, „Monthly Labor Review” 2006, nr 129(1), s. 38–49.

²²³ OECD, *Long-term unemployment rate, total % of unemployed*, 2000–2015, <https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm> (dostęp: 1.08.2019).

²²⁴ Na ten temat także: A. Mrozowicki, M. Maciejewska, *Segmentacja rynku pracy...*, op. cit.

²²⁵ J. Gardawski, *Przestrzeganie prawa pracy a obecność w zakładzie związków zawodowych*, „Polityka Społeczna” 2015, t. 42, nr 4, s. 21–26; także CBOS, *Związki zawodowe i naruszenia...*, op. cit., passim.

3.6.15. Słabe mechanizmy egzekwowania sankcji za naruszanie instytucji – siła instytucji nadzoru i kontroli

Teoria

Istotnym aspektem wpływającym na dryf jest siła instytucji nadzoru i kontroli oraz wysokość sankcji. Naruszanie prawa pracy oraz zawieranie sprzecznych z prawem umów może mieć miejsce, jeżeli pracodawcy nie są wystarczająco kontrolowani przez instytucje nadzorcze i/lub jeśli sankcje za naruszenia nie są wystarczająco wysokie, aby ich odstraszyć. W takich warunkach pracodawcom może zwyczajnie opłacać się naruszać prawo.

Empiryczna weryfikacja

Ogólnie należy stwierdzić, że mechanizmy nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem prawa pracy w Polsce są słabe.

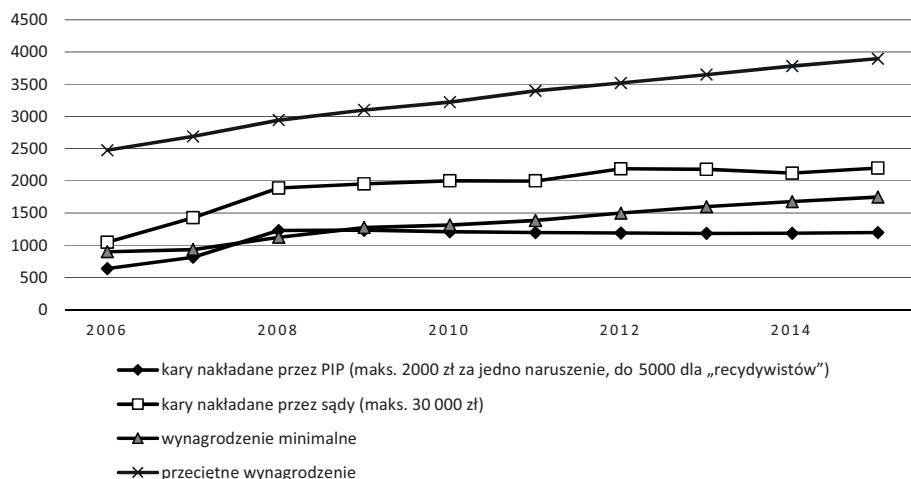
Kontrole przedsiębiorstw pod względem przestrzegania prawa pracy są relatywnie rzadkie, szczególnie w tych sektorach, w których naruszenia są najczęstsze (w mniejszych przedsiębiorstwach). Od ok. 2007 r. liczba kontroli rocznie wynosi ok. 80–90 tys. i nie zwiększa się mimo dużej intensywności naruszeń.

Badania porównawcze pokazują, że na tle innych inspekcji pracy działania polskiego PIP są poddane wyjątkowo ścisłym regulacjom, obowiązkom dokumentacyjnym i związanym z zawiadamianiem o planowanych kontrolach²²⁶. Wydaje się, że może to mieć pewien wpływ na stosunkowo niewielką liczbę kontroli wykonywanych przez pojedynczych inspektorów pracy na tle innych państw (w 2009 r. przeciętnie na inspektora pracy przypadały niespełna 63 kontrole, co było najgorszym wynikiem spośród wszystkich państw europejskich, dla których dysponujemy porównywalnymi danymi²²⁷). W szczególności w 2009 r. wprowadzono obowiązek zawiadamiania o planowanej kontroli przedsiębiorców na co najmniej siedem dni przed jej rozpoczęciem, co pozwalało im przygotować się do kontroli i wyeliminować naruszenia. Kontrole bez uprzedzenia były możliwe tylko wtedy, gdy zaistniało podejrzenie popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, w sytuacji podejrzenia bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia pracujących i przy kontrolach planowanych²²⁸. Możliwość przeprowadzania kontroli PIP bez zapowiedzi przywrócono od 1 stycznia 2017 r.

²²⁶ SYNDEX, *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*, Brussels 2012, s. 64.

²²⁷ Na Cyprze na jednego inspektora przypadało 67 kontroli; na Łotwie – 106 kontroli; w Hiszpanii – ponad 600; w Szwajcarii – 142; w Irlandii – 145. International Labour Organisation, *Labour administration and labour inspection*, Genève 2011, s. 124, 125.

²²⁸ Na początku 2016 r. ówczesna Główna Inspektor Pracy zmieniła wewnętrzną interpretację stosowaną przez PIP, uznając, że do kontroli pracowniczych nie stosuje się obowiązku zapowiadania.



Wykres 23. Wysokość kar wymierzanych przez Państwową Inspekcję Pracy i sądy za naruszenia prawa pracy w porównaniu ze średnim i minimalnym wynagrodzeniem w latach 2006–2015

Źródło: GUS, *Informacja o wysokościach przeciętnego wynagrodzenia...*, op. cit., 2006–2015; PIP, *Sprawozdania Głównego Inspektora...*, op. cit., 2006–2015; obliczenia własne.

Kary, które może wymierzać PIP, były niskie i ich nie zwiększano – wynoszą od 1000 zł do 2000 zł w wypadku kar wymierzanych przez inspektorów pracy (do 5000 zł, jeżeli karę wymierza się osobie ukaranej co najmniej dwukrotnie za wykroczenie przeciwko prawom pracownika w ciągu dwóch lat poprzedzających kolejny mandat²²⁹) lub do 30 tys. zł, jeżeli karę wymierza sąd²³⁰. Wysokości kar, którą mogą wymierzać inspektorzy PIP, nie zmieniano od 2007 r., co oznacza, że była poddana „inflacji”, tj. stosunkowemu zmniejszeniu (zarówno ogólne PKB, jak i przeciętne wynagrodzenie znacznie wzrosły w tym czasie)²³¹. Co więcej, przeciętna kara wymierzana przez inspektorów pracy była faktycznie jedynie minimalnie wyższa niż dolne widełki przewidziane przez ustawę i przez okres pokrzyzysowy nawet spadała (w 2008 r. było to 1230 zł, czyli ok. 42% przeciętnego wynagrodzenia, a w 2014 r. – 1187 zł, czyli ok. 31% przeciętnego wynagrodzenia). Kary wymierzone przez sądy, dysponujące szerszymi „widełkami”, są niewiele wyższe i również wykazują

Nie wiadomo jednak, w jaki sposób zareagują na tę interpretację sądy. Zob. A. Rozwadowska, *Szefera inspekcji pracy: kontrole w firmach bez zapowiedzi*, „Gazeta Wyborcza”, 19.01.2016.

²²⁹ Art. 96 §1a podpunkt 1) oraz §1b Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148.

²³⁰ Art. 281–283 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141.

²³¹ Niską dotkliwość kar krytykuje zresztą sam PIP. Zob. W. Matusiak, *Czy grzywna 1 tys. zł zrobiła na Tesco wrażenie?*, „Gazeta Wyborcza”, 2.07.2014.

tendencję stagnacji w liczbach bezwzględnych. Sankcje są również bardzo niskie w porównaniu z innymi państwami²³².

Biorąc pod uwagę zakres „oszczędności”, które mógł osiągnąć pracodawca poprzez naruszenia prawa pracy, ograniczone widełki przewidziane przez ustawę oraz konserwatywne strategie karania przez inspektorów pracy oraz sądy wydają się mieć wpływ na wysoką częstość łamania prawa pracy i stosowania sprzecznych z prawem niestandardowych form zatrudnienia.

3.6.16. Przyczyny dryfu – podsumowanie

Należy więc stwierdzić, że dryf standardowego zatrudnienia był warunkowany przez wiele czynników związanych z niedostosowaniem instytucji do potrzeb aktorów gospodarczych (poprzez: sztywność regulacji zatrudnienia; obciążenia podatkowe, w szczególności klin nakładany na osoby mniej zarabiające; niedostosowanie do pewnych sektorów gospodarki), brakiem normatywnego zaplecza instytucji (niskim prestiżem prawa i niską moralnością podatkową), a także słabymi mechanizmami egzekwowania formalnej strony instytucji (niską siłą przetargową pracowników, słabymi instytucjami nadzoru – związkami zawodowymi i Państwową Inspekcją Pracy).

3.7. Dryf w zbiorowych stosunkach pracy

Osobnym do rozpatrzenia zagadnieniem jest kwestia dryfu w zbiorowych stosunkach pracy. Jak już zostało zauważone, związki zawodowe i organizacje pracodawców w Polsce zrzeszają wyjątkowo niski odsetek pracowników i pracodawców, natomiast układy zbiorowe są rzadko zawierane. Do tego uprawnienia organizacji związkowych są często naruszane²³³. Niewykorzystywanie instrumentów negocjacji zbiorowych oraz naruszenia świadczą o zjawisku dryfu, którego występowanie ma miejsce, jeśli określone rozwiązania są zbyt szczegółowe, sztywne lub w inny sposób uniemożliwiają aktywną adaptację aktorom. Podrozdział ma na celu zidentyfikowanie regulacyjnych przyczyn dryfu w zbiorowych stosunkach pracy.

Po pierwsze, stosunki te są poddane wyjątkowo silnym regulacjom. Herbert Kohl zauważył, że „w porównaniu z Europą Zachodnią [w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce] istnieje bardzo gęsta sieć, często bardzo

²³² M.L. Vega, R. Robert, *Labour Inspection Sanctions: Law and Practice of National Labour Inspections*, International Labour Organization, Genève 2013, s. 16.

²³³ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Informacja dotycząca naruszenia wolności dotyczących działania związków zawodowych*, 19.02.2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/naruszenia-wolnosci-dotyczace-dzialania-zwiazkow-zawodowych> (dostęp: 1.08.2019).

szczegółowych, norm regulujących zasady funkcjonowania zrzeszeń, zarówno w odniesieniu do organizacji pracodawców, jak i pracowników²³⁴. Przykładem jest to, że zasady rozpoczynania i prowadzenia sporu zbiorowego są bardzo rygorystyczne. Związki zawodowe widzą w procedurach prawnych jedną z najistotniejszych barier prowadzenia działalności²³⁵.

Po drugie, zasady zakładania związków zawodowych i wstępowania do nich są restrykcyjne. Polska (podobnie jak cały region Europy Środkowo-Wschodniej) charakteryzuje się licznymi barierami dostępu do członkostwa w związkach zawodowych, wysokimi progami wymaganymi do założenia organizacji związkowych oraz rad zakładowych, a także rozbudowanymi ograniczeniami dotyczącymi grup pracowników, którzy nie mogą brać udziału w sporach zbiorowych²³⁶. Pracownicy mikroprzedsiębiorstw, którzy stanowią ok. 30% wszystkich pracowników, nie mogą zakładać zakładowych związków zawodowych, ponieważ wymagana jest do tego minimalna liczba dziesięciu osób. Mogą oni zakładać międzyzakładową komisję związkową lub dołączyć do niej, ale w praktyce jest to znacznie bardziej skomplikowane niż już i tak stosunkowo skomplikowana procedura zakładania i wstępowania do zakładowych organizacji związkowych. Osoby samozatrudnione i pracownicy na umowach cywilnoprawnych nie mogli natomiast w ogóle przystępować do związków zawodowych i zakładać ich (w czerwcu 2015 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku sygn. K 1/13 orzekł, że ograniczenie tych praw do pracowników w rozumieniu kodeksu pracy jest niezgodne z Konstytucją).

Po trzecie, instytucje istotne z punktu widzenia zbiorowych stosunków pracy są bardzo rozproszone i relacje między nimi nie są precyzyjne. W polskim prawie istnieje bardzo wiele form pracowniczego przedstawicielstwa pozazwiązkowego (np. rady pracowników, przedstawicielstwa *ad hoc* itp), a rozgraniczenie ich kompetencji względem związków zawodowych nie zawsze jest precyzyjne²³⁷.

Po czwarte, identyfikowaną w literaturze istotną przesłanką w rozwoju zbiorowych stosunków pracy jest w Polsce wysoki stopień szczegółowości regulacji ustawowych z zakresu stosunków pracy, w szczególności prawa pracy²³⁸. Wiele

²³⁴ H. Kohl, *Wolność związkowa, prawa pracownicze i dialog społeczny w Europie Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach Zachodnich*, Fredrich-Ebert-Stiftung, Warszawa 2009, s. 19.

²³⁵ GUS, *Związki zawodowe w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 9.

²³⁶ Ibidem, s. 17–22.

²³⁷ Jerzy Wratny wylicza, że w polskim prawie istnieje sześć form rodzajów pozazwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych, natomiast „obecną sytuację charakteryzuje mozaikowość instytucji pozazwiązkowych przy zachowaniu supremacji związków zawodowych”. J. Wratny, *Rola pozazwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych w zakładzie pracy. Kontynuacja czy zmiany w okresie kryzysu?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2009, nr 12, s. 206.

²³⁸ G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy jako podstawowy instrument działalności związków zawodowych*, w: A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy*

zagadnień, które w innych państwach są regulowane poprzez negocjacje zbiorowe, w Polsce zostało uregulowanych ustawowo²³⁹. Jakub Stelina stwierdził wręcz, że polski kodeks pracy sam w sobie jest „wielkim układem zbiorowym”²⁴⁰. Duża szczegółowość utrudnia pracownikom i pracodawcom samodzielne regulowanie własnych relacji oraz reorientuje podstawowy wektor ich działalności. Organizacje pracodawców w takim układzie koncentrują się głównie na lobbingu ustawowym, natomiast związki zawodowe – na obronie istniejących regulacji ustawowych.

Wreszcie negocjacje zbiorowe w Polsce zostały ukształtowane w sposób konfliktowy z perspektywy pracodawców. Artykuł 9 § 2 kodeksu pracy stanowi, że postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych (tzw. zasada korzystności²⁴¹). Zawieranie układów i porozumień zbiorowych może więc spowodować jedynie poprawienie sytuacji pracowników i zwiększenie kosztów pracodawców, co sprawia, że pracodawcy są niechętni wobec jakichkolwiek przejawów samoorganizacji się pracowników, ponieważ mogą na tym procesie wyłącznie stracić²⁴².

Zgodnie więc z modelem wieloznacznosc funkcjonowania regulacji stosunków zbiorowych jest napędzana przez sztywność lub nadmierną szczegółowość.

3.8. Polityczne przyczyny liberalizacji i dryfu

Widzimy więc, że przemiany w regulacjach zatrudnienia mogą zostać zinterpretowane jako częściowa liberalizacja (mająca jednak ograniczone znaczenie faktyczne), a częściowy dryf. Jakże były jednak polityczne uwarunkowania takich

w XXI wieku, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 93–94; P. Czarnecki, *Barriere prawne w zakresie rokowań zbiorowych w sektorze prywatnym w Polsce*, w: J. Czarzasty (red.), *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 115–130; J. Wratny, *Porozumienie zakładowe. Stan obecny w Polsce, doświadczenia niemieckie, wnioski de lege ferenda*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, s. 9–11.

²³⁹ H. Kohl, H.-W. Platzer, *The role of the state in Central and Eastern European industrial relations: the case of minimum wages*, „Industrial Relations Journal” 2007, nr 38(6), s. 614–635.

²⁴⁰ J. Stelina, *Refleksje na temat kondycji układów zbiorowych pracy w Polsce*, w: Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 103.

²⁴¹ J. Wratny (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 14.

²⁴² Jak zauważa Jakub Stelina, „dążenie do zapewnienia pokoju społecznego jest jedynym liczącym się argumentem skłaniającym pracodawców do zawierania ze związkami zawodowymi kompromisów w sprawach dotyczących zbiorowości pracowników”. J. Stelina, *Refleksje na temat kondycji...*, op. cit., s. 101.

przemian instytucjonalnych? W podrozdziale skoncentruję się na identyfikacji głównych przyczyn politycznych wystąpienia tego rodzaju zmian.

Po pierwsze, w rozważę w nim dryf w relacji do możliwości kształtowania polityk publicznych przez państwo oraz siły zrzeszeń. Specyficzne połączenie uelastycznienia i dryfu wynikać będzie z połączenia dużej woli politycznej i możliwości działania tam, gdzie sprzyja to interesom silnych grup interesów oraz zasadniczej słabości państwa oraz zrzeszeń funkcjonujących w obrębie świata pracy.

Po drugie, zastanowię się, jak chęć „unikania winy” oraz sposób myślenia partii rządzącej o zarządzaniu modernizacją warunkowały wybranie dryfu jako podstawowej logiki zarządzania po wybuchu kryzysu ekonomicznego.

Po trzecie, rozważę, dlaczego nie doszło w Polsce do zawarcia paktu społecznego. Pakt społeczny był częstym sposobem zarządzania pokryzysowego w państwach, w których doszło do negatywnych zjawisk na rynku pracy. Pakt społeczny umożliwił rządowi dzielenie się odpowiedzialnością za reformy z partnerami społecznymi, co znacząco obniżało koszty reform. Powiążę to ze zmianami sposobu rządzenia w Polsce, które ewoluowały w stronę myślenia o politykach publicznych w sposób technokratyczny i które zmarginalizowały m.in. partnerów społecznych.

3.8.1. Przyczyny liberalizacji i dryfu z perspektywy grup interesu oraz siły państwa

Kathleen Thelen zauważyła, że przy analizie trajektorii zmian polityk publicznych i generowanego przez nie stopnia egalitaryzmu istotne są dwa aspekty: szerokość zinstytucjonalizowanych grup interesu oraz siła państwa. Amerykańska badaczka odnosiła swoje rozważania do reform instytucji państwa opiekuńczego oraz regulacji zatrudnienia. Odmienne kombinacje prowadzą do różnych wyników politycznych.

Tabela 16. Trajektorie zmiany politycznej a zasięg organizacji i zdolności regulacyjne państwa

		Zasięg stowarzyszeń (związków zawodowych i pracodawców)	
		szerszy	węższy
Zdolność państwa do wywierania wpływu	silniejsza	rozbudowane <i>flexicurity</i> (Dania)	ograniczone <i>flexicurity</i> (Holandia)
	słabsza	komponenty opiekuńcze silnie rozbudowane przez związki zawodowe (Szwecja)	dryf/dualizacja rynku pracy (Niemcy)

Źródło: oprac. własne na podstawie: K. Thelen, *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, wersja ebook: tabela 1.1, location 825.

W sytuacji, w której mamy do czynienia z szerokimi grupami interesu oraz silnym państwem, prowadzi to do mediowania przez państwo sprzecznych interesów (Dania i jej system *flexicurity*). W warunkach silnych zrzeszeń oraz słabego państwa organizacje często sprzeciwiają się działaniom państwa, ale równocześnie same biorą na siebie zarządzanie różnymi ryzykami socjalnymi, natomiast szerokość zrzeszeń wymuszała egalitarne rezultaty (Szwecja, w której związki zawodowe rozbudowały komponenty opiekuńcze). Przy silnym państwie i słabych organizacjach państwo może wymuszać egalitarne rezultaty na słabych organizacjach (holenderska, nieco mniej egalitarna i ograniczona wersja *flexicurity*). Najmniej korzystny z punktu widzenia społecznego scenariusz dotyczy sytuacji, w której zarówno siła państwa jest słaba, jak i szerokość zrzeszeń niska (Niemcy). Taki scenariusz, jak podkreśla Thelen, tworzy dobre podstawy pod występowanie dryfu. Wymuszanie przez państwo daleko idących reform systemu instytucjonalnego jest bardzo trudne ze względu na istnienie dużych barier i silnych „graczy wetujących” (grup interesu, takich jak biznes itp.). Równocześnie partnerzy społeczni są zbyt słabi i zakres ich oddziaływania jest zbyt wąski, aby mogli tworzyć własne rozwiązania przeciwdziałające negatywnym konsekwencjom ryzyk socjalnych.

Polski scenariusz sytuuje się między scenariuszem niemieckim a holenderskim, z pewną modyfikacją. Skłoniony do tego przez zależność gospodarczą rząd dokonał korzystnej dla silnych podmiotów gospodarczych liberalizacji części regulacji. Jest to zgodne z intuicjami teoretyków zależnych gospodarek rynkowych, którzy pokazują, że państwa te są instytucjonalnie ogólnie słabe, ale potrafią mobilizować swoje zasoby w celu zaspokajania potrzeb sygnalizowanych ze strony silnych grup interesu, takich jak np. duży międzynarodowy kapitał²⁴³. Równocześnie regulacje zatrudnienia zostały zasadniczo poddane głębokiemu dryfowi. „Przewaga” dryfu nad innymi formami zmiany instytucjonalnej polega na tym, że dryf umożliwia „zmianę bez zmiany”, której bardzo trudno się politycznie przeciwstawić. Dryf ten nie został powstrzymany dzięki reformom instytucjonalnym ze strony państwa (które generalnie dysponuje niewielką siłą i wykorzystywało dryf jako alternatywę dla pełnoskalowej liberalizacji), jak i nie został opanowany lub zrównoważony przez działania (zasadniczo słabych) partnerów społecznych.

²⁴³ Jan Drahokoupil stwierdza, że państwa Grupy Wyszehradzkiej są „państwami rywalizującymi” (*competition states*) i mimo zasadniczo słabego systemu instytucjonalnego i niskich możliwości tworzenia efektywnych rozwiązań zachowują dużą zdolność adaptacji do potrzeb międzynarodowego kapitału. J. Drahokoupil, *Globalization and the State in Central and Eastern Europe. The Politics of Foreign Direct Investment*, Routledge, London–New York 2009, s. 11–32.

3.8.2. Koncepcje polityczne partii rządzącej jako przyczyna liberalizacji

Aby zrozumieć charakter intencjonalnej polityki antykryzysowej, należy prześledzić koncepcje w zakresie rynku i prawa pracy proponowane w tym okresie przez Platformę Obywatelską jako dominującą partię w rządzie.

Koncepcje te należy określić jako zbliżone do Strategii Lizbońskiej. Kładły one silny nacisk na zwiększenie stopy zatrudnienia, wprowadzanie elementów *flexicurity* (raczej z naciskiem na elastyczność niż bezpieczeństwo) oraz *workfare'u* (warunkowości świadczeń) oraz budowę mechanizmów „dostosowujących” społeczeństwo do potrzeb rynku, opartych na kryteriach rynkowej efektywności. Miał być to kierunek ewolucji nie tylko polityki rynku pracy, ale również edukacji i systemu szkoleń zawodowych. W programie wyborczym Platformy Obywatelskiej (PO) z 2007 r. w zakresie rynku i prawa pracy za priorytet uznano zwiększenie stopy zatrudnienia. Jako konkretne działania wymieniono²⁴⁴:

- 1) zwiększenie nakładów na aktywne polityki rynku pracy z 0,3 do 0,6%; reformę pośrednictwa pracy i oparcie na kryteriach rynkowej efektywności; rozszerzenie dostępności szkoleń; wprowadzenie elementów *workfare'u* (skreślanie z rejestru bezrobotnych nieszukających pracy); partnerstwo publiczno-prywatne oparte na kontraktowaniu usług rynku pracy;
- 2) poprawę stopy zatrudnienia osób niepełnosprawnych;
- 3) reorientację edukacji na rynek oraz promocję uczenia się przez całe życie;
- 4) działania na rzecz redukcji kosztów pracy, w tym: postanowienie o niepodnoszeniu pozapłacowych kosztów pracy; opracowanie „zasad porządkowania i racjonalizowania wydatków socjalnych, by można było w dłuższym czasie dokonać zmian w ich strukturze, z większym nastawieniem na aktywizację i integrację społeczną oraz inwestycje w kapitał ludzki”;
- 5) stworzenie podstaw polskiego modelu *flexicurity*, definiowanego jako zwiększenie nakładów na aktywne polityki rynku pracy (APRP) i szkolenie ustawiczne, a także: „przegląd i ocena funkcji określonych w polskim prawie elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy w celu wzmocnienia ich efektywnego wykorzystywania i wyrównania różnych uprawnień pracowniczych”; decentralizację prawa pracy i postawienie na negocjacje zbiorowe na poziomie branży/przedsiębiorstwa i wprowadzenie zapisów pozwalających na wypowiedzanie układów zbiorowych; wydłużenie do 12 miesięcy okresu rozliczeniowego; promocja nietypowych form zatrudnienia, powszechniejsze zatrudnianie pracowników tymczasowych oraz „reorientację roli zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy”; stworzenie lepszych warunków

²⁴⁴ Platforma Obywatelska, *Polska zasługuje na cud gospodarczy. Program Platformy Obywatelskiej 2007*, Warszawa 2007, s. 43, 44.

do bezpiecznego samozatrudnienia jako rozwojowej formy aktywności zawodowej, co wiąże się z troską o równość stosowanych przepisów wobec pracowników.

Jeżeli chodzi o instrumenty prawa pracy, program akcentował konieczność stworzenia nowych form prawnych i rewizji starych form prawnych w celu zwiększenia elastyczności podaży pracy, a także decentralizację negocjacji zbiorowych. Postulaty z programu wyborczego zostały podtrzymane przez Donalda Tuska w *exposé* w 2007 r.²⁴⁵

Wyraz zbieżności programu rządowego ze Strategią Lizbońską dał Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 r. Kładł on nacisk na: rozbudowę zorientowanych na potrzeby rynkowe instrumentów uczenia się przez całe życie; działań zmierzających do zwiększenia stopy zatrudnienia (w szczególności wśród osób 50+); poprawienia efektywności APRP poprzez rewizję kryteriów efektywności oraz rozszerzenia kontraktowania w usługach rynku pracy; rozwój *flexicurity*; rozwój zatrudnienia w trzecim sektorze²⁴⁶. Ciągłe przewijającym się priorytetem było „lepsze dostosowanie do potrzeb rynku” oraz elastyczność.

Należy zauważyć, że liberalizujące rozwiązania zawarte w ustawie antykryzysowej z 2009 r. oraz reformach z 2013 r. w dużej mierze realizowały zarówno ogólną wizję programową zapisaną w dokumentach i wypowiedziach programowych PO, jak i bardziej szczegółowe propozycje.

Jest to wizja głosząca, że popyt na pracę jest czymś występującym naturalnie i może być jedynie zakłócony przez zewnętrzne wydarzenia i niewłaściwe (nadmiernie ingerujące) regulacje²⁴⁷. W dokumentach programowych PO widać nieufność wobec związków zawodowych, co skutkowało technokratycznym sposobem uchwalenia ustawy antykryzysowej. Choć postulat decentralizacji przedstawiany jest często jako sposób na kontrolowaną społecznie możliwość dostosowywania prawa pracy do wymogów elastyczności współczesnej gospodarki²⁴⁸, decentralizację należy uznać za chęć osłabienia pozycji strony pracowniczej

²⁴⁵ D. Tusk, *Expose premiera Donalda Tuska z 23 listopada 2007*, 23.11.2007, www.rp.pl/artukul/71439-Tekst-expose-premiera-Donalda-Tuska.html#ap-1 (dostęp: 1.08.2019).

²⁴⁶ Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji strategii lizbońskiej*, Warszawa 2008, s. 48–52.

²⁴⁷ Zob. np. wypowiedź posła Sławomira Piechoty: „Dlatego z tych obu ustaw [tj. ustawy antykryzysowej oraz ustawy o zmianach w ordynacji podatkowej, która była dyskutowana równocześnie z ustawą antykryzysową – przyp. KM], w ocenie Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej, wynika jasny i oczywisty priorytet – wsparcie dla przedsiębiorców tworzących miejsca pracy, którzy w oparciu o rachunek ekonomiczny potrafią je tworzyć i utrzymywać”. Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 45. posiedzenia Sejmu w dniu 30 czerwca 2009 r.*, Warszawa 2009, s. 33, 34.

²⁴⁸ J. Męcina, *Prawo pracy w przebudowie – kierunki i cechy ewolucji zmian w prawie pracy*, w: J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 269.

w dialogu społecznym i – w sensie faktycznym – jedną z form liberalizacji, szczególnie w kontekście ogromnej fragmentaryzacji polskiego ruchu związkowego.

Bardzo symptomatyczne są tu wypowiedzi referującego stanowisko Klubu Parlamentarnego PO wobec ustawy antykryzysowej posła Sławomira Piechoty:

Musimy się cały czas wystrzegać pokusy ręcznego sterowania. Taka pokusa nie jest teoretyczna. Taka pokusa wynika z wielu publicznych wystąpień, w których słyszy się: zróbmy coś, zmieńmy coś. Ta pokusa wygląda trochę tak, jakby ktoś stał nad głęboką studnią i proponował: skoczmy do tej studni na głowę, a potem zobaczmy, co z tego wyniknie. To jest takie niebezpieczne eksperymentowanie. Takie nierozważne i nadmierne ingerowanie w funkcjonowanie przedsiębiorstw może prowadzić do utrwalenia choroby zamiast do jej przezwyciężenia. Może ono wepchnąć niektórych różnymi państwowymi środkami w ślepy zaułek. I to też jest bardzo ważne doświadczenie, bo wiemy, że w niektórych przedsiębiorstwach, zwłaszcza tych, w których były nadzwyczaj silne związki zawodowe i gdzie społeczności wywalczyły sobie pewne specjalne przywileje, tak naprawdę często najdłużej tli się jeszcze choroba albo przybiera ona ostry przebieg, grożący w ogóle dalszemu istnieniu przedsiębiorstwa i miejscom pracy²⁴⁹.

Posel identyfikuje nadmierne ingerowanie jako największą przeszkodę w radzeniu sobie z rosnącym bezrobociem. Problemem są czynniki opóźniające dostosowywanie się rynku pracy do zmian, traktowanych jako naturalne i w gruncie rzeczy neutralne, jeżeli tylko pozostawiłoby się je bez „szkodliwej” ingerencji. Równocześnie poseł, „wyjaśniając, wini” (*to explain is to blame*²⁵⁰) – jako przyczynę długiego wychodzenia niektórych przedsiębiorstw z kryzysu podane zostają związki zawodowe.

Szczególnie interesujący jest postulat wydłużenia okresów rozliczeniowych do 12 miesięcy, który zawarty był w programie wyborczym w 2007 r. Rozwiązanie to zostało tymczasowo wprowadzone w 2009 r., natomiast na stałe w 2013 r. i było prezentowane jako „antykryzysowe”. Argument ten był raczej pretekstem, a rząd wykorzystał kryzys do uzasadnienia rozwiązania, które i tak planował wprowadzić, co jest zgodne z intuicjami teoretycznymi z rozdziału wprowadzającego głoszącymi, że w warunkach dużej niepewności sytuacji rządy mogą decydować się na kontynuację i tak z góry zaplanowanych działań politycznych. W wypowiedziach przedstawicieli rządu przewija się zresztą myśl, że choć ustawa antykryzysowa miała mieć ograniczony okres funkcjonowania, stanowiłaby rodzaj testu przed wprowadzeniem części rozwiązań do polskiego prawa na stałe²⁵¹.

²⁴⁹ Sejm RP, *Sprawozdanie Stenograficzne z 43. posiedzenia...*, op. cit., s. 105.

²⁵⁰ M. Bovens, P. 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, Transaction Publishers, New Brunswick-London 1996, s. 129.

²⁵¹ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 43. Posiedzenia...*, op. cit., s. 102.

3.8.3. Unikanie winy jako przyczyna dryfu

Istotną przesłanką warunkującą dryf instytucjonalny w regulacjach zatrudnienia były strategie „unikania winy”. Uelastycznienie czasu pracy podjęte w pierwszej ustawie antykryzysowej oraz reformie kodeksu pracy z 2013 r. mimo ograniczonego zakresu wywołało burzliwe reakcje ze strony związków zawodowych i stało się jedną z przyczyn zawieszenia udziału FZZ, NSZZ „Solidarność” i OPZZ w pracach Trójstronnej Komisji²⁵².

Szeroka rekonfiguracja regulacji zatrudnienia, która wymagałaby również zreformowania systemu podatkowego (w szczególności klina podatkowego), byłaby nie tylko niezwykle skomplikowana w sensie technicznym, ale również uruchomiłaby wiele kontradzyktoryjnych grup interesów, które utrudniłyby reformę i byłyby wyborczo skomplikowane dla rządu. W sytuacji zbliżającej się reformy systemu podatkowego i regulacji zatrudnienia „gracze wetujący” działaliby na różnych frontach i zgodnie z różnymi agendami. Związki zawodowe starałyby się blokować reformy kodeksu pracy, które obniżałyby stabilność lub bezpieczeństwo zatrudnienia, np. poprzez umożliwienie bardziej elastycznego w sensie formalnym kształtowania stosunku zatrudnienia. Trudniej przewidzieć reakcję związków zawodowych na potencjalne reformy klina podatkowego, ale nie można wykluczyć negatywnego lub przynajmniej chłodnego stosunku, jeżeli mogłoby to spowodować istotne zmiany w opodatkowaniu lepiej opłacanych pracowników²⁵³.

Pracodawcy i przedsiębiorcy niemal na pewno blokowałiby reformy klina podatkowego, które musiałyby zmierzać do wprowadzenia większej progresji podatkowej i większego opodatkowania ich dochodów.

Polityczną trudność głębszych reform instytucjonalnych pokazują dwie próby podjęte już w trakcie rządów Zjednoczonej Prawicy. Po pierwsze, rozpoczęta przez Henryka Kowalczyka jako przewodniczącego Stałego Komitetu RM dyskusja dotycząca reformy klina podatkowego i skrajnie negatywne reakcje środowiska przedsiębiorców²⁵⁴ pokazują opór, z jakim spotkałby się rząd PO–PSL,

²⁵² Patrz: FZZ, OPZZ, NSZZ „Solidarność”, *List związków do premiera Donalda Tuska z 26 czerwca 2013 r.*, „Związkowiec OPZZ” 2013, nr 6, s. 2. W konsekwencji doprowadziło to do całkowitego paraliżu dialogu społecznego w Polsce i zastąpienia Trójstronnej Komisji ciałem, które ma być mniej zdominowane przez rząd – Radą Dialogu Społecznego.

²⁵³ Za wyjątkiem pojedynczych postulatów zwiększenia podatków dla najbogatszych, wysuwanych przez OPZZ w 2014 r. (OPZZ, *Uchwała Rady OPZZ z dnia 19 lutego 2014 o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej projektu ustawy zmieniającego ustawę o PIT*, 2014), według wiedzy autora obniżenie klina podatkowego pojawiło się w postulatach związków zawodowych dopiero w 2015/2016 r. Jest ono zgłaszane przede wszystkim poprzez oczekiwanie wyższej kwoty wolnej od podatku.

²⁵⁴ Np. wypowiedzi cytowane w: A. Cieślak-Wróblewska, *Rząd rezygnuje z jednolitego podatku, ale reforma systemu wciąż konieczna*, „Rzeczpospolita”, 21.12.2016.

którego środowisko było zresztą pomysłodawcą głównych założeń reformy²⁵⁵. Po drugie – historia nowych kodeksów pracy (zbiorowego i indywidualnego), wypracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy, które zostały ostatecznie odrzucone zarówno przez pracodawców, jak i pracowników.

3.8.4. Polityka dryfu *sensu stricto*

Na niechęć rządu PO–PSL do przeprowadzania szeroko zakrojonych reform często zwracali uwagę krytycy tego gabinetu, nierzadko posługując się zresztą określeniem „dryfu” jako głównego strategicznego sposobu uprawiania polityki²⁵⁶. Założenia reformatorskie rządów z lat 2007–2015 cechował pewnego rodzaju minimalizm, który wpisany był w logikę zarządzania politycznego i zarządzania modernizacją przyjęty przez rząd PO–PSL.

Podstawy ideowe rządzenia Platformy Obywatelskiej dobrze oddał minister spraw wewnętrznych w drugim rządzie Donalda Tuska – Bartłomiej Sienkiewicz. W apologetycznym wobec rządów PO–PSL eseju stwierdził, że celem tego gabinetu było reformowanie w sposób cichy, mało spektakularny i bez reform wywołujących skrajne emocje lub głębsze konflikty. Sienkiewicz nazwał to „utajoną modernizacją”, w ramach której stopniowo włączano obywateli w spór o interesy, w dużym zakresie odbywające się poprzez upodmiotowienie materialne. Oznaczało to równocześnie konieczność wygaszania sporów, które mogły zostać zakodowane jako konflikty o wartości. Głębsza reforma systemu podatkowego oznaczałaby natomiast konieczność uwikłania się w spór dotyczący obciążeń podatkowych, solidarności i spójności społecznej, nierówności dochodowych i majątkowych (progresja podatkowa), a także roli przedsiębiorców w tworzeniu miejsc pracy. Reforma regulacji zatrudnienia oznaczałaby rozpoczęcie publicznej debaty o miejscu pracy w społeczeństwie oraz godnych standardach zatrudnienia. Trudno byłoby przeprowadzić dyskusję nad reformą, nie angażując do tego języka wartości, którego rząd PO–PSL – zdaniem Sienkiewicza – chciał unikać.

²⁵⁵ Platforma Obywatelska, *Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej*, Warszawa 2015, s. 11, 12. Postulowane tam jest dyskutowane już wcześniej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wprowadzenie jednolitego podatku/jednolitej daniny, łączącej podatek dochodowy oraz składkę na ubezpieczenia społeczne.

²⁵⁶ Np. D. Filar, *Między zieloną wyspą a dryfującą krą. Gospodarka Polski w latach 2007–2015*, Arche, Gdańsk 2015; Economist, *Poland's government. The seven-year itch*, „The Economist”, 27.06.2013, www.economist.com/news/europe/21582312-after-sailing-through-its-first-six-years-power-donald-tusks-centre-right-government-has-hit (dostęp: 1.08.2019); M. Jurek, *Rząd Tuska – dryf zamiast polityki*, „wPolityce”, 30.12.2010, <http://wpolityce.pl/polityka/108826-rzad-tuska-dryf-zamiast-polityki> (dostęp: 1.08.2019); J. Gowin, *Rząd Tuska był rządem dryfu. To jest rząd działania*, „Frona”, 5.02.2016, <https://www.frona.pl/a/gowin-w-ptt,65369.html> (dostęp: 1.08.2019); M. Celiński, *Dryf*, „TokFM”, 29.04.2013, www.tokfm.pl/blogi/liberte/2013/04/marcin_celinski_dryf/1 (dostęp: 1.08.2019).

W myśleniu o rządzeniu w latach 2007–2015 „pragmatyzm stał się nie narzędziem, a celem”²⁵⁷. Sienkiewicz sugeruje, że jakakolwiek „Wielka Reforma”²⁵⁸ byłaby sprzeczna z założeniem „utajonej modernizacji”²⁵⁹. Jedynymi „Wielkimi Reformami” przeprowadzonymi przez rząd PO–PSL była likwidacja OFE oraz wydłużenie wieku emerytalnego. Obie, jak się wydaje²⁶⁰, istotnie przyczyniły się do klęski wyborczej PO w wyborach z 2015 r.²⁶¹

3.9. Dlaczego w Polsce nie doszło do zawarcia paktu społecznego?

W wielu państwach reakcją na kryzys ekonomiczny było zawieranie paktów społecznych, w ramach których rząd negocjował z partnerami społecznymi rozwiązania mające przeciwdziałać jego skutkom²⁶². Pakty społeczne obejmowały zwykle dwie dziedziny: po pierwsze, reformy instytucjonalne rynku pracy, przede wszystkim uelastycznienie prawa pracy, takie jak dłuższe okresy rozliczeniowe, nowe regulacje czasu pracy czy formy zatrudnienia; po drugie, zagadnienia związane z polityką oszczędności, jak reformy polityki fiskalnej i monetarnej, cięcia w administracji publicznej w celu ograniczenia kosztów budżetowych, cięcia wydatków na aktywne i pasywne polityki rynku pracy itp.

Jak pokazano w podrozdziale dotyczącym ustawy antykryzysowej, w okresie bezpośrednio po wybuchu światowego kryzysu ekonomicznego próbę zawarcia paktu społecznego w Polsce zainicjowali partnerzy społeczni. Wypracowane rozwiązania zostały ostatecznie „przechwycone” jednak przez rząd, zmodyfikowane i wdrożone bez zgody strony pracowniczej. W zakresie polityki oszczędności

²⁵⁷ B. Sienkiewicz, *Apologia*, „Przegląd Polityczny” 2014, nr 127/128, s. 14.

²⁵⁸ Sienkiewicz celowo używa wielkich liter, ironicznie traktując tendencje kolejnych rządów do przeprowadzania spektakularnych zmian instytucjonalnych kończących się porażkami.

²⁵⁹ J. Kuisz, *Przełamaliśmy 300 lat polskiej historii*. Wywiad z Bartłojem Sienkiewiczem, „Kultura Liberalna” 2015, nr 357, kulturaliberalna.pl/2015/11/10/przelamalismsy-300-lat-polskiej-historii/ (dostęp: 1.08.2019). Zob. też: C. Michalski, *Bez państwa Polacy są zdziczalym plemieniem*. Wywiad z Bartłojem Sienkiewiczem, „Krytyka Polityczna”, 6.12.2014, krytykapolityczna.pl/kraj/sienkiewicz-bez-panstwa-polacy-sa-zdziczalym-plemieniem/ (dostęp: 1.08.2019).

²⁶⁰ Można wyciągać takie wnioski z bardzo negatywnych reakcji społecznych wobec obu tych posunięć. CBOS, *Reakcje na planowane zmiany dotyczące funkcjonowania OFE*. Komunikat z badań, BS/108/2013, Warszawa 2013, s. 6; CBOS, *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym*. Komunikat z badań, BS/40/2012, Warszawa 2012, s. 3.

²⁶¹ Ciekawym intelektualnie wnioskiem (naukowo oczywiście nieweryfikowalnym) byłoby stwierdzenie, że Platforma Obywatelska przegrała niejako przez to, że punktowo wyszła poza logikę rządzenia, którą sama uznawała za najsukcesowniejszą.

²⁶² P. Pochet, M. Keune, D. Natali (red.), *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the EU*, European Trade Union Institute, Brussels 2010; S. Avdagic, M. Rhodes, J. Visser (red.), *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization*, Oxford University Press, Oxford 2011; G. Meardi, *Social pacts: A western recipe for Central and Eastern Europe?*, „Warsaw Forum of Economic Sociology” 2011, t. 2, nr 1, s. 73–87.

rząd podejmował wiele działań (reformy budżetowe, redukcja zatrudnienia w administracji, reforma wieku emerytalnego), jednak nie zdecydował się na zaproponowanie partnerom społecznym formuły paktu społecznego. Jak zauważył Guglielmo Meardi, zarządzanie w tym zakresie polegało na jednostronnym narzuceniu standardów makroekonomicznej stabilności²⁶³, bez zwracania uwagi na głosy partnerów społecznych. Warto rozważyć, dlaczego nie doszło w Polsce do zawarcia paktu społecznego, mimo że z rządowego punktu widzenia rozwiązanie takie ma swoje oczywiste korzyści – przede wszystkim podzielenie się rządu odpowiedzialnością²⁶⁴.

Niewykorzystanie paktu społecznego jako narzędzia politycznego należy wyjaśnić następującymi czynnikami. Po pierwsze, związki zawodowe i organizacje pracodawców nie miały wystarczającej siły, aby wymusić na rządzących aktywne włączenie ich w tworzenie antykryzysowych rozwiązań. Słabość związków zawodowych i organizacji pracodawców równocześnie zmniejszała atrakcyjność zawierania paktu społecznego ze względu na ich niską reprezentatywność (zyski „legitymacyjne” rządu byłyby w związku z tym umiarkowane). Po drugie, partia rządząca nie była bliska żadnemu z postrzeganych przez nią jako generalnie upolitycznione związków zawodowych oraz zasadniczo wykazywała się technokratycznym sposobem myślenia. Po trzecie, kryzys ekonomiczny odbywał się w momencie krystalizowania się nowego sposobu rządzenia, który zredukował rolę partnerów społecznych do zadań konsultacyjno-recenzenckich. Nowa „filozofia rządzenia”, rozwijająca się w Polsce od czasów Leszka Millera, zakładała ograniczenie możliwości aktywnego współuczestnictwa aktorów społecznych. Dzielenie się odpowiedzialnością w ramach paktu społecznego byłoby bowiem sprzeczne z koncepcją tego, jak powinny być prowadzone polityki publiczne i zarządzane społeczeństwo. Nowy paradygmat kładł nacisk na „suwerenne” podejmowanie decyzji przez rząd, dla którego partnerzy społeczni byli jedynie aktorami produkującymi *input* służący do zasięgnięcia głosu społeczeństwa obywatelskiego, uzyskania zewnętrznej recenzji, identyfikacji sektorowych problemów itd. Zawarcie paktu społecznego oznaczałoby konieczność „awansu” partnerów społecznych i przyznanie im prawa do współrządzenia, a także pociągnęłoby za sobą rozproszenie władzy centralnego ośrodka zarządzającego, co przeczyłoby nowej logice sprawowania władzy oraz tworzenia rozwiązań prawnych. Pierwsze zagadnienie zostało już dostatecznie omówione, tak więc w tym podrozdziale koncentruję się na drugim i trzecim aspekcie.

²⁶³ Ibidem, s. 78.

²⁶⁴ A. Hassel, *Policies and politics in social pacts in Europe*, „European Journal of Industrial Relations” 2009, nr 15(1), s. 7–26.

3.9.1. Nowy paradygmat rządzenia i refleksyjność społeczna.

Triada rząd–parlament–partnerzy społeczni

„Tradycyjny” model rządzenia opiera się na założeniu, że istniejące w społeczeństwie grupy interesów i społeczna wiedza są agregowane w parlamencie (jako miejscu koncentrującemu społeczną refleksyjność, „społeczeństwie” w pigułce²⁶⁵). Parlament tworzy prawo, weryfikuje działalność rządu i rozlicza go, działając jako reprezentacja społeczeństwa²⁶⁶. Tego typu myślenie o relacjach między społeczeństwem, parlamentem i rządem dominowało na początku lat 90. Konstytucja III RP zmodyfikowała je, kładąc kres funkcji Sejmu i Senatu jako miejscu reprezentacji społeczeństwa oraz „zasysania” refleksyjności społecznej. Dysponujący szerokimi możliwościami konsultacji publicznych, wsłuchiwanie się w głos społeczeństwa oraz korzystania z wiedzy eksperckiej rząd stał się niejako agendą wykonawczą społeczeństwa, z którym „bezpośrednio” się konsultuje, bez pośredniej mediacji przez Sejm i Senat. Te ostatnie w nowym układzie, ze względu na wzmocnienie pozycji premiera/szefa partii, zostały silnie podporządkowane rządowi. Oznacza to konsolidację systemu politycznego, co równocześnie powoduje zmianę miejsca grup interesu, w tym partnerów społecznych – z centralnego w obrębie systemu politycznego (tj. w Sejmie i Senacie jako miejscu społecznej refleksyjności) do miejsca niejako na zewnątrz tego systemu (części społeczeństwa obywatelskiego/dostawcy wiedzy eksperckiej). W podrozdziale postaram się prześledzić tę ewolucję, synchronicznie analizując wewnętrzne przemiany systemu politycznego oraz miejsca partnerów społecznych, które w nim zajmowali.

3.9.2. Związki zawodowe a system polityczny w latach 1989–1997

W latach 1989(1991)–1997 polski system polityczny przeżywał gwałtowne przekształcenia i wykazywał cechy systemu przejściowego. Uchwalenie tzw. Małej Konstytucji miało teoretycznie zbudować czytelniejsze podstawy instytucjonalne oraz bardziej analitycznie rozdzielić kompetencje i uprawnienia w ramach podziału władz. Bardzo zmienna praktyka działania w warunkach Małej Konstytucji²⁶⁷, jak i niejasność teoretyczna co do tego, jaki model chciano wprowadzić (Rafał Głajcar mówi o „janusowym obliczu” „Małej Konstytucji”²⁶⁸, natomiast

²⁶⁵ D. Runciman, M.B. Vieira, *Reprezentacja*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2011, s. 147 i n.

²⁶⁶ A.M. Kjaer, *Rządzenie*, przeł. M. Dera, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 30–32.

²⁶⁷ Od mieszanki „hiperparlamentaryzmu” i systemu półprezydenckiego charakterystycznej dla końcówki Sejmu I kadencji, poprzez wahnięcia między parlamentaryzmem a systemem półprezydenckim w okresie kohabitacji między Lechem Wałęsą a rządem SLD–PSL, poprzez półprezydenckie relacje między Aleksandrem Kwaśniewskim a rządem SLD–PSL.

²⁶⁸ R. Głajcar, *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 300 i n.

Andrzej Antoszewski o „hybrydzie zrationalizowanego parlamentaryzmu i semiprezycjalizmu”²⁶⁹), świadczą o tym, że nie była to zbyt udana próba.

W tym układzie dominujące miejsce w systemie politycznym zdobyły Sejm i Senat. W procesie tworzenia prawa zdecydowanie przeważają projekty poselskie, a rządy (szczególnie w I kadencji) są niestabilne. Sam Sejm i Senat pozostawały pod silnym wpływem społecznych grup interesów, w tym związków zawodowych. Te ostatnie w tym okresie były bardzo silnie politycznie zaangażowane i równocześnie konfliktowo nastawione wobec siebie. Juliusz Gardawski nazywa lata 1989–2001 okresem „konfliktowego pluralizmu” i stwierdza przy tym, że do 2001 r. polski ruch związkowy był jednym z „filarów polskiego systemu partyjnego”²⁷⁰. Bogusław Jagusiak zauważa, że „[w latach 1989–2001] tradycyjna rola związków zawodowych uległa dekompozycji. Polegała ona na asymilowaniu lub przejmowaniu przez te [OPZZ i «Solidarność» – przyp. KM] centrale związkowe funkcji partii politycznych, czy też ruchu politycznego”²⁷¹. Brak oddzielenia systemu politycznego od systemu zbiorowych stosunków pracy powodował, że konflikty polityczne przenoszone były do związków zawodowych, a związkowe – do polityki. Różnice między „Solidarnością” a OPZZ miały wieloraki charakter – środowiskowy („S” tworzyła elitę transformacyjną), tożsamościowy (OPZZ identyfikowało się z lewicą, a „Solidarność” z prawicą), historyczno-ideowy (stosunek do PRL). Dzielił je również stosunek do zachodzących przemian – „Solidarność” popierała głęboką transformację ekonomiczną (choć mogła sprzeciwiać się konkretnym posunięciom), natomiast OPZZ był zwolennikiem zdecydowanie wolniejszego wprowadzania gospodarki rynkowej.

Wywoływało to głęboką nieufność między związkami i w zasadzie paraliżowało współpracę, a także powodowało, że związkom zawodowym były bliższe ich środowiska polityczne niż konkurenci z ruchu związkowego. „Solidarność”, przez swoje kontakty z dominującymi politykami rządzącymi do 1993 r., samodzielnie negocjowała konkretne rozwiązania, np. zawierając w maju 1992 r. porozumienie z rządem Olszewskiego dotyczące rozwiązywania sporów zbiorowych, do którego nie zostało włączone OPZZ²⁷². Wyjątkiem było wypracowanie Paktu o przedsiębiorstwie państwowym na początku 1993 r., w którego ramach utworzono Trójstronną Komisję, mającą w założeniach pełnić rolę opiniotwórczą i monitorującą. Trójstronna Komisja miała jednak w tym okresie ograniczoną rolę i kompetencje.

²⁶⁹ A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 50.

²⁷⁰ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, MPiPS, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH, Warszawa 2009, s. 158, 159.

²⁷¹ B. Jagusiak, *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989–2001*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 194.

²⁷² J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce...*, op. cit., s. 156, 157.

Lata 1994–2001 są okresem nasilonej rywalizacji między centralami związkowymi i równocześnie wzmożonego zaangażowania związków w politykę. Związki nie potrafiły dojść do porozumienia w żadnej z istotnych kwestii, a wręcz blokowały się nawzajem lub wysuwały całkowicie sprzeczne projekty. Wreszcie same związki i działacze związkowi wyraźniej zaangażowali się w projekty polityczne. „Solidarność” zainicjowała powstanie centroprawicowej koalicji Akcja Wyborcza Solidarność. Przewodniczący „Solidarności” Marian Krzaklewski został szefem klubu parlamentarnego oraz wystartował w wyborach prezydenckich w roku 2000, a związek firmował trudne z punktu widzenia interesów pracowniczych reformy rządu Jerzego Buzka. W tym samym czasie przewodniczący OPZZ Józef Wiaderny był posłem z ramienia SLD i otwarcie oskarżał współtworzony przez „Solidarność” rząd o niszczenie dialogu społecznego oraz prowadzenie antypracowniczej polityki²⁷³. W 1999 r. OPZZ zawiesił udział w pracach Trójkątnej Komisji, argumentując to pozorowaniem dialogu przez rząd oraz nieuzasadnionym preferowaniem przez niego NSZZ „Solidarność”.

Sytuacja ta równocześnie bardzo utrudniła wypełnianie przez związki zawodowe swoich statutowych ról ochrony i reprezentowania interesu pracowników. Upadały kanały artykulacji potrzeb między zakładowymi komisjami i sekcjami a centralami, które angażowały się politycznie. Nacisk na realizację postulatów ekonomicznych i socjalnych został zastąpiony podejściem instrumentalnie nakierowanym na ochronę politycznych sojuszników.

3.9.3. Wytwarzanie nowego paradygmatu – lata 1997–2001

Celem Konstytucji z 1997 r. stało się uporządkowanie relacji między władzą wykonawczą a ustawodawczą, a także między dwoma członami władzy wykonawczej (Radą Ministrów oraz prezydentem). Jednym z istotnych zagadnień ustrojowych był problem uporządkowania procesu prawotwórczego, tj. dokonania hierarchizacji relacji między podmiotami mającymi inicjatywę ustawodawczą (w sensie faktycznym, ponieważ w sensie formalnym inicjatywa ustawodawcza przysługuje wymienionym w art. 118 Konstytucji podmiotom w sposób nieodróżniony).

Artykuł 146 ust. 1 Konstytucji przyznający Radzie Ministrów uprawnienie do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej

²⁷³ J. Wiaderny, *Dyskusja nad 27 i 28 punktem porządku dziennego Sejmu 3 Kadencji, 78 posiedzenie, 4 dzień (12 maja 2000 r.)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/5c30b337b5bc240ec125746d0030d0fc/24877cdfb4a3807fc125749c003fea30?OpenDocument> (dostęp: 1.08.2019); idem, *Dyskusja nad 9 punktem porządku dziennego Sejmu 3 Kadencji, 44 posiedzenie, 2 dzień (18 lutego 1999 r.)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/5c30b337b5bc240ec125746d0030d0fc/3fba34aef8559931c-125749c002b7af3?OpenDocument> (dostęp: 1.08.2019).

oraz domniemanie właściwości z artykułu 146 ust. 2 czynią z Rady Ministrów główny podmiot odpowiedzialny za proces ustawodawczy²⁷⁴. W związku z tym w nowym układzie wychodzi się z założenia, że „projekty «parlamentarne» powinny jedynie uzupełniać inicjatorską działalność rządu”²⁷⁵. Rządowi przyznano nie tylko narzędzia formalne (tj. inicjatywę ustawodawczą²⁷⁶), ale przede wszystkim odpowiednie instrumentarium faktyczne, umożliwiające planowanie legislacyjne, koordynowanie działań ustawodawczych, profesjonalne badanie skutków regulacji itd.

Konstytucja z 1997 r. zakłada więc zupełnie inną strukturę procesu tworzenia prawa oraz logikę rządzenia i podejmowania decyzji w tym zakresie. Ma się ona składać z działań obejmujących identyfikację problemu, ustalenia „stanu rzeczy”, ustalenia stanu postulowanego, zebrania informacji od zainteresowanych aktorów, rozważenia alternatywnych metod uporania sobie z danym zagadnieniem, przeanalizowania kosztów i korzyści wynikających z wprowadzonego rozwiązania legislacyjnego, a także dalszego monitorowania skutków wprowadzonych rozwiązań.

W tym układzie głównym twórcą polityk publicznych staje się Rada Ministrów. Dla rządu – silnego, centralnego ośrodka sterującego procesami społecznymi – procesy społeczne, gospodarka, partnerzy społeczni oraz szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie stają się otoczeniem produkującym *input*, który stanowi przesłankę dla dalszego podejmowania decyzji po ich przetworzeniu²⁷⁷. *Input* ten może być często sprzeczny między sobą (ponieważ np. partnerzy społeczni mogą postulować wprowadzanie odmiennych rozwiązań) lub sprzeczny ze zidentyfikowanym interesem publicznym (może być np. nastawiony na wprowadzenie rozwiązań korzystnych tylko dla jednej grupy interesu). Kierownicza rola rządu ma więc służyć zarówno zwiększeniu technicznej jakości legislacji, dostosowaniu konkretnego projektu do długofalowych celów politycznych i interesu publicznego i wkomponowaniu w istniejące rozwiązania. Wiąże się to oczywiście z koniecznością instytucjonalizacji wpływu aktorów społecznych na proces legislacyjny w zakresie danej dziedziny.

²⁷⁴ R. Glajcar, *Demokratyczny reżim...*, op. cit., s. 391, 392.

²⁷⁵ M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 124.

²⁷⁶ Jest w tym nawet uprzywilejowany, jedynie bowiem Rada Ministrów może zdecydować o procedowaniu ustawy w trybie pilnym, a także przysługuje jej wyłączna inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji).

²⁷⁷ Potwierdzają to badania na samych autorach polityk publicznych, którzy uznają, że zdanie partnerów społecznych pełni dla nich przede wszystkim funkcję „barometru”. J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce...*, op. cit., s. 241–243.

Równolegle do powstania nowego układu relacji konstytucyjnych pod koniec lat 90. przekształceniu uległ ruch związkowy. Lata 1999–2001 rozpoczęły nową fazę stosunków między samymi związkami oraz ich relacji względem systemu politycznego. Po pierwsze, wyczerpała się formuła aktywnego udziału związków zawodowych oraz związkowców w systemie partyjnym, co widoczne jest w częściowym wycofywaniu się central związkowych z bezpośredniego zaangażowania politycznego²⁷⁸ oraz w powstaniu Forum Związków Zawodowych w 2002 r. w reakcji na nadmierne upolitycznienie „S” i OPZZ²⁷⁹. Równolegle krystalizowała się nowa forma dialogu społecznego, czego wyrazem były: ustawa o Trójstronnej Komisji w 2001 r.; nowe otwarcie w dialogu społecznym, który datuje się na okres przewodniczenia Trójstronnej Komisji przez prof. Jerzego Hausnera; oraz dokument „Zasady dialogu społecznego” z 2002 r.²⁸⁰

Rząd Leszka Millera otwarcie dystansował się od dotychczas posiadających silny wpływ na polską politykę grup interesu, do których zaliczano związki zawodowe. Miller jako premier dążył do zbudowania nowego systemu politycznego, z silniejszym i bardziej suwerennym ośrodkiem władzy, opierającym się przede wszystkim na poparciu społecznym oraz strukturach partyjnych (ale już nie – na grupach interesu, mediach czy koteriach towarzyskich²⁸¹).

Przewodniczącym Trójstronnej Komisji został prof. Jerzy Hausner, osoba z bardzo szeroką wiedzą na temat dialogu społecznego, zdystansowana wobec zachowań nastawionych na „poszukiwanie renty”²⁸² oraz mająca wizję przekształcenia dialogu w stronę bardziej funkcjonalną z punktu widzenia systemu politycznego. Dialog społeczny miał zostać uporządkowany i potraktowany przez rząd jako element zwiększania skuteczności prowadzonych polityk publicznych²⁸³. Partnerzy społeczni mieli odtąd aktywnie i wyraźnie formułować swoje oczekiwania względem rządu, natomiast rząd miał starać się uwzględniać udostępniane przez partnerów informacje i postulaty w prowadzonych przez siebie (autonomicznie) politykach publicznych. Taka struktura dialogu społecznego wymuszała większą koordynację działań partnerów społecznych w celu formułowania swoich postulatów wobec rządu²⁸⁴.

²⁷⁸ B. Jagusiak, *OPZZ i NSZZ „Solidarność”...*, op. cit., s. 197.

²⁷⁹ FZZ, *Historia Forum Związków Zawodowych*, fzz.org.pl/o-forum (dostęp: 1.08.2019).

²⁸⁰ Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Warszawa 2002.

²⁸¹ Mówię tu o pomysle teoretycznym i „ideologii”, a nie o jej faktycznym wdrożeniu. L. Dorn, *Anatomia słabości...*, op. cit., s. 136–154; L. Miller, *Anatomia siły. Rozmowa z Robertem Krasowskim*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2013, passim.

²⁸² J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce...*, op. cit., s. 173–178.

²⁸³ M. Fałkowski, T.G. Grosse, O. Napiontek, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 15–73.

²⁸⁴ Tu – przede wszystkim dokument Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego...*, op. cit., s. 11, 12.

3.9.4. Konsolidacja nowego paradygmatu – po 2001 r.

Po 2001 r. system rządzenia w III RP jest poddawany wielostronnej konsolidacji. Z punktu widzenia systemu politycznego jako gry wyborczej rządu (a raczej ich premierzy) stają się punktem odniesienia działań wyborców, którzy niejako „wybierają” premierów jako liderów partyjnych. Lata 2001–2015, z krótkimi wyjątkami, to okres rządów partyjnych przywódców prowadzących swoje partie do wyborczego zwycięstwa. Legitymizacja rządów wynika w tym układzie z „wybrania” ich przez społeczeństwo; mechanizm nominacji przez prezydenta osoby z większości parlamentarnej dopełnia tego jedynie formalnie.

Z punktu widzenia systemu politycznego jako gry partyjnej rządy zdobywają silne i stabilne większości oparte na nowych, zdyscyplinowanych partiach. Dominujące w systemie politycznym partie konsolidują się jako autonomiczne platformy organizujące postulaty oraz emocje społeczne, nie zaś jako „ekspozytury” grup interesu. W tym układzie rząd musi dysponować stabilną większością, aby realizować swój wyborczy plan. Skrócenie V kadencji Sejmu i Senatu w 2007 r. na skutek nieemożności skonstruowania stabilnej większości jest tego najlepszym zobrazowaniem.

Analizując system polityczny z punktu widzenia problemu reprezentacji, należy dostrzec, że Sejm i Senat tracą swoją funkcję odzwierciedlania „refleksyjności” społecznej, są bowiem zdominowane przez konflikt między stronnictwami partyjnymi i ich liderami. Funkcja Sejmu i Senatu jako miejsca reprezentacji społecznych interesów jest ograniczana wraz z rozwijaniem przez rząd mechanizmu konsultacji społecznych oraz dialogu społecznego.

Mówiąc inaczej: rządowi jako głównemu twórcy polityk publicznych nie jest już potrzebne szukanie poparcia wśród reprezentantów grup interesów obecnych w Sejmie czy Senacie, może się bowiem zwrócić do nich bezpośrednio. Wiąże się to z nową strategią wytwarzania i wykorzystywania wiedzy w procesie tworzenia prawa, zgodnym z popularnym pod koniec lat 90. i w latach 2000. paradygmatem *governance*, rozumianym jako zastosowanie zarządzania „sieciowego”, współuczestnictwa, rozbudowanych konsultacji publicznych i negocjacji z interesariuszami i adresatami polityk publicznych²⁸⁵. Ze względu na fragmentaryzację typowych dla społeczeństw industrialnych podziałów społecznych, ekonomicznych i politycznych standardowe mechanizmy demokratycznej reprezentacji, takie jak wybierany demokratycznie parlament, nie są wystarczające do zapewnienia odpowiedniej refleksyjności polityki. Refleksyjność ta (oraz w konsekwencji – legitymacja) przeniesiona zostaje więc na poziom relacji

²⁸⁵ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative governance in theory and practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2008, nr 18, s. 543–571; T. Cadman, *Evaluating the quality and legitimacy of global governance: A theoretical and analytical approach*, „International Journal of Social Quality” 2012, t. 2, nr 1, s. 4–23.

między wzmocnionym ośrodkiem władzy (= rządem), który poprzez konsultacje publiczne w procesie tworzenia prawa, wsłuchiwanie się w głos „społeczeństwa obywatelskiego”, rozbudowywane mechanizmy ewaluacji może konstruować skuteczniejsze i bardziej odpowiednie polityki publiczne²⁸⁶.

Wiąże się to z „kryzysem” władzy ustawodawczej²⁸⁷. Sejm i Senat poniekąd tracą swoją tożsamość. Stąd pojawiają się nowe interpretacje ich roli i nowe płaszczyzny krytyki – od rozbudowanych krytyk dotyczących wciąż zbyt dużego wpływu Sejmu i Senatu na tworzone rozwiązania legislacyjne²⁸⁸; poprzez odwrotną krytykę, że parlament nie sprawuje kontroli nad procesem tworzenia prawa, lecz stał się „maszynką do głosowania” rozwiązań zaproponowanych przez rząd²⁸⁹; aż po zupełnie nowe interpretacje, że w nowym układzie rola parlamentu jako twórcy prawa jest faktycznie zmarginalizowana, natomiast on sam służy zaś głównie celom rekrutacji elity politycznej²⁹⁰.

3.9.5. Paradygmat skonsolidowany – „zarządzanie rozwojem”. Na przykładzie raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”

Nowemu sposobowi myślenia o rządzeniu i politykach publicznych dało wyraz pojęcie „zarządzania rozwojem”²⁹¹, które zdobyło popularność po publikacji raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” (tzw. planu Boniego). „Zarządzanie rozwojem” miało wyrwać Polskę z „rozwojowego dryfu”, czyli inercyjnego, nieskoordynowanego rozwoju, który wyczerpał swoje możliwości budowania wzrostu gospodarczego oraz poprawy jakości życia²⁹².

W planie Boniego tworzenie regulacji jest w zasadzie w całości przerzucone na „suwerennie” działający rząd. Ma on modelowo (po kolei): określić

²⁸⁶ A.M. Kjaer, *Rządzenie*, op. cit., s. 52–62, 181 i n.

²⁸⁷ J. Scott, D.M. Trubek, *Mind the gap: Law and new approaches to governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, t. 8, nr 1, s. 5–8; S.S. Andersen, T.R. Burns, *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: A study of post-parliamentary governance*, w: S.S. Andersen, K.A. Eliassen (red.), *The European Union: How Democratic is it?*, Sage, London 1996, s. 227–251; H. Vos, J. Decock, *Democratic legitimacy in the EU: the role of national parliaments*, Archive of European Integration, Tennessee 2003, <http://aei.pitt.edu/473/1/parliaments.htm> (dostęp: 1.08.2019)

²⁸⁸ K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Sprawne Państwo. Program Ernst&Young, Warszawa 2005, s. 35–47.

²⁸⁹ A. Dudzińska, *System zamknięty: socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, passim.

²⁹⁰ W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012, 166 i n.

²⁹¹ Zob. też: ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658.

²⁹² M. Boni (red.), *Polska 2030...*, op. cit., s. 2, 3.

problem wymagający rozwiązania; przeprowadzić analizę zasadności interwencji rządowej; zweryfikować, czy koszty regulacyjne są niższe niż korzyść regulacji; wybrać organ do przeprowadzenia konkretnego działania regulacyjnego (np. zaprojektowania polityki); zweryfikować podstawę prawną wprowadzenia regulacji; dokonać oceny społecznych skutków działania regulacji; zadbać o spójność i „wdrażalność” regulacji; zapewnić udział interesariuszom w procesie legislacyjnym²⁹³. Również zidentyfikowane w ramach planu Boniego zamiary przeskoczenia nieefektywności polskiego procesu legislacyjnego koncentrują ciężar tworzenia polityk publicznych bezpośrednio na rządzie jako najistotniejszym aktorze. Ma on trafnie i sprawnie identyfikować swoje otoczenie regulacyjne, korzystać z pomocy ekspertów oraz interesariuszy w procesie ostatecznie „suwerennego” tworzenia regulacji. Postuluje się więc: wzmocnienie dyskusji eksperckiej na etapie tworzenia regulacji; utworzenie skutecznych mechanizmów wymiany poglądów dotyczących projektu między rządem, ekspertami a podmiotami i grupami społecznymi zainteresowanym regulacją; większą transparentność procesu tworzenia prawa; zwiększenie przejrzystości tworzenia prawa pod kątem lepszej alokacji odpowiedzialnych za to w rządzie podmiotów oraz łatwiejszego śledzenia „historii” danej regulacji²⁹⁴. Szczególnie należy zwrócić tu uwagę na lokowanie podmiotów i grup społecznych zainteresowanych regulacją jako „środowiska” regulacji oraz postępowania legislacyjnego.

Ani plan Boniego, ani inne dokumenty strategiczne odnoszące się do zarządzania politykami publicznymi (w szczególności zaś inny dokument formułujący ambicję wyrwania Polski z „dryfu rozwojowego” – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, tzw. plan Morawieckiego²⁹⁵) nie formułują np. problemów związanych z budowaniem większości parlamentarnych potrzebnych do przegłosowania projektu. Rola Sejmu i Senatu w procesie tworzenia prawa jest marginalna, a zagadnienie to staje się niejako wyłączną domeną rządu.

3.9.6. Rola związków zawodowych w nowym paradygmacie

Na poziomie relacji ze związkami zawodowymi krystalizowanie się nowego paradygmatu oznacza równocześnie marginalizowanie roli związków zawodowych w procesie rządzenia. Do końca 2005 r. rząd SLD utrzymywał bliższe relacje z OPZZ, natomiast w latach 2005–2007 rząd PiS (później koalicyjny) był

²⁹³ Ibidem, s. 310.

²⁹⁴ Ibidem, s. 311.

²⁹⁵ Zob. Rada Ministrów, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r., Warszawa 2017, s. 3.

przychylniejszy „Solidarności”²⁹⁶, intensywność relacji była jednak nieporównywalnie mniejsza.

Na zjawisko to istotnie wpłynął okres rządów koalicyjnych PO–PSL w latach 2007–2015. Po pierwsze, na marginalizację związków wpłynęło rekordowo niskie uzwiązkowienie oraz warunki globalnego kryzysu ekonomicznego, zwiększające skłonność społeczeństwa do akceptacji bardziej radykalnych posunięć antykryzysowych, w tym niekorzystnych dla pracowników i ignorujących zdanie partnerów społecznych. Po drugie, specyfiką rządów PO–PSL był fakt, że sformowany został pierwszy w historii Polski po 1989 r. gabinet niepopierany przez żaden związek zawodowy i niezwiązany silnymi relacjami z żadnym z nich. Oznaczało to przecięcie dotychczasowych nieformalnych relacji między związkami a partiami rządzącymi, które wcześniej, nawet w warunkach postępującej konsolidacji centrum rządzącego przeciw zorganizowanym grupom interesów, dawały związkom możliwość wywierania wpływu na rzeczywistość dzięki licznym relacjom (personalnym, instytucjonalnym itp.) łączącym SLD z OPZZ i PiS z „Solidarnością”. W konsekwencji Donald Tusk, premier w latach 2007–2014, podkreślał, że oceniał bardzo nisko siłę „wetującą” związków zawodowych i w strukturze rządzenia wyznaczył partnerom społecznym rolę konsultanta-recenzenta działań podejmowanych przez rząd w ramach wybranych polityk sektorowych²⁹⁷.

Nowa sytuacja polityczna, w której żaden związek nie miał dobrych „dojść” do rządu, spowodowała wzmocnienie współpracy między związkami zawodowymi. Nałożyła się na to stosunkowo niechętna związkom zawodowym praktyka polityczna rządu oraz zmiana pokoleniowa, do której doszło w „Solidarności” za sprawą wyboru na przewodniczącego Piotra Dudy. Nowy przewodniczący zdystansował się od dotychczasowego silnego zaangażowania politycznego „Solidarności”²⁹⁸ oraz poczynił koncyliacyjne wobec innych związków kroki²⁹⁹. Efektem zdystansowanej polityki rządów w latach 2007–2015 było zbliżenie się trzech central związkowych, które w szczególności w drugiej kadencji rządów Platformy Obywatelskiej podejmowały wspólnie wiele działań. Powstał nowy model relacji między związkami, który Juliusz Gardawski nazwał „kooperacyjnym pluralizmem”.

²⁹⁶ PiS zostało założone przez Lecha Kaczyńskiego, byłego wiceprzewodniczącego „Solidarności”, oraz Jarosława Kaczyńskiego, byłego redaktora naczelnego „Tygodnika Solidarność”. „Solidarność” udzielała poparcia kandydatom PiS na prezydenta w 2005 i 2010 r.

²⁹⁷ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce...*, op. cit., s. 235–237.

²⁹⁸ J. Czarzasty, *Eventful year for major trade unions*, „European Industrial Relations Observatory Online”, 17.12.2011, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2011/eventful-year-for-major-trade-unions> (dostęp: 1.08.2019).

²⁹⁹ Uległo to pewnej zmianie w 2015 r., „S” udzieliła bowiem poparcia Andrzejowi Dudzie w wyborach prezydenckich. Choć „S” nie poparła oficjalnie PiS w wyborach parlamentarnych, od 2015 r. można dostrzec zbliżenie między PiS a „Solidarnością”.

3.9.7. Problemy związane z funkcjonowaniem nowego paradygmatu

Polska przeszła od początkowego silnego zaangażowania związków zawodowych w system polityczny oraz proces tworzenia prawa, które pozostało jednak pluralistycznie rozproszone (różne związki popierały różne partie polityczne), do sytuacji bardzo ograniczonego zaangażowania partnerów społecznych w system polityczny i proces tworzenia prawa. Podstawowy kierunek ewolucji systemu rządzenia kolejnych premierów RP po 2001 r. pozostał stosunkowo spójny w tym zakresie – zależało im na stworzeniu względnie niezależnego od grup interesów ośrodka władzy, który opierałby się przede wszystkim na strukturach partyjnych i poparciu społecznym. Partnerzy społeczni, a w szczególności związki zawodowe, byli tu widziani przez pryzmat swojej roli w latach 90.: jako grupy interesów wywierające istotny wpływ na życie polityczne oraz dodatkowo nieformalnie naciskające na rządzących. W nowej, scentralizowanej filozofii rządzenia ich miejsce miało zostać ograniczone i sprowadzone przede wszystkim do uczestnictwa w recenzowaniu i konsultowaniu polityk publicznych suwerennie proponowanych przez rząd³⁰⁰.

Ta filozofia rządzenia znalazła specyficzne oparcie w sposobach myślenia promowanych przez Unię Europejską. Paradygmat *governance* w wydaniu „sieciowym” również kładzie kluczowy nacisk na, z jednej strony, wzmocnienie ośrodków decyzyjnych, z drugiej zaś – na instytucjonalizację otrzymywania przez nie informacji zwrotnych od zarządzanych podsystemów i zaangażowanych w nich aktorów³⁰¹. Budowa nowego paradygmatu rządzenia oraz tworzenia prawa zbiega się z marginalizowaniem partnerów społecznych oraz ustrukturyzowaniem roli związków zawodowych i organizacji pracodawców jako „słabych” partnerów („barometru”) w procesie tworzenia prawa.

Zasadniczy problem tej konfiguracji relacji między rządem a partnerami społecznymi polega na dyskrecjonalności funkcjonowania w warunkach niskiego zaufania. Jeżeli kolejni premierzy są nieufni wobec partnerów społecznych (postrzegając ich jako lobbystów) i nie chcą dzielić się odpowiedzialnością za reformy z pracodawcami i związkami zawodowymi, to sam proces komunikowania z partnerami społecznymi przybiera często formę fasadową, w której pozwala się im na wyrażenie swojego zdania, lecz faktyczny wpływ ich stanowisk na tworzone rozwiązania jest znikomy. Instytucje dialogu społecznego czy konsultacji

³⁰⁰ Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego...*, op. cit., s. 19; Rada Ministrów, *Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, Warszawa 2005, s. 51.

³⁰¹ A.M. Kjaer, *Rządzenie*, op. cit., s. 45–48, 182, 183; M. Marody, J. Wilkin, *Meandry instytucjonalizacji: Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej, EU-monitoring VI*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie–Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 2002, s. 74 i n.

publicznych dają partnerom społecznym wyłącznie możliwość ekspresji własnego stanowiska³⁰², które – jeśli są brane pod uwagę – to w sposób wybiórczy, co widzieliśmy na przykładzie ustawy antykryzysowej z 2009 r. Juliusz Gardawski nazwał taki model „etatysem konsultacyjnym”³⁰³. Zwykle jednak traktuje się kontakty z partnerami społecznymi jako procedurę do zrealizowania – istotniejsze jest, „aby konsultacje formalnie się odbyły, niż to, aby coś z nich faktycznie wynikało”³⁰⁴. Realny wpływ partnerów społecznych zależy w takim układzie od kapitału społecznego w aktualnej konstelacji politycznej oraz umiejętności jednostkowych mobilizacji do osiągnięcia konkretnego celu, nie zaś od formalnie przyznanych uprawnień, których realizacja nie przekłada się na tworzone rozwiązania i prowadzi do jeszcze większych rozczarowań.

³⁰² F. Traxler, *Corporatism(s) and pacts: Changing functions and structures under rising economic liberalism and declining liberal democracy*, w: P. Pochet, M. Keune, D. Natali (red.), *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the European Union*, European Trade Union Institute, Brussels 2010, s. 45–82.

³⁰³ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce...*, op. cit., s. 233–239.

³⁰⁴ T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012, s. 49, 50.

Rozdział 4

Komplementarność zmian instytucjonalnych

4.1. Wprowadzenie. Uwarunkowania konwersji umów niestandardowych

Wyjaśnienie zjawiska dryfu zatrudnienia standardowego wymaga zakreślenia szerszego kontekstu. Dryf był silnie związany ze zjawiskiem konwersji umów niestandardowych (terminowych oraz cywilnoprawnych). Poddane konwersji formy stworzyły alternatywę, a wręcz substytut dla umów standardowych (na czas nieokreślony). Zjawiska te okazały się komplementarne wobec prowadzonych polityk publicznych i elementów systemu instytucjonalnego, tworząc „niezamierzone dopasowanie”. Konwersja umów terminowych umożliwiła uelastycznienie wypowiedzania umów, co wyostrzyło przewagi komparatywne polskiej gospodarki jako zależnej gospodarki rynkowej. Konwersja umów cywilnoprawnych pozwoliła na wdrażanie polityki wynagrodzenia minimalnego. W warunkach rosnących kosztów pracy wielu spośród najmniej zarabiających pracowników traciło zatrudnienie wykonywane w ramach kodeksowych form pracy i znajdowało je na cywilnoprawnych substytutach. Tańsza alternatywa dla zatrudnienia pracowniczego pozwoliła również na implementację paradygmatu „taniego państwa” i oszczędności w sektorze publicznym. Konwersja umów niestandardowych pozostawała równocześnie komplementarna wobec kultury organizacyjnej polskich przedsiębiorstw, umożliwiając ekspansję semiformalności kluczowej dla funkcjonowania stosunków pracy na gospodarczej peryferii.

Zjawiska dryfu i konwersji zostały umożliwione przez współoddziaływanie układu dwóch wieloznaczności – niejasności reguł formalnych oraz opisanej w poprzednim rozdziale wieloznaczności funkcjonowania instytucji.

Liczne badania pokazują, że w okresie pokryzysowym znacząco zmienił się sposób korzystania z umów na czas określony oraz umów cywilnoprawnych. Dostrzeżono, że wykorzystanie umów niestandardowych oraz naruszenia prawa pracy przybrały taką skalę, że można mówić o ich uwzorowaniu¹. Sugeruje to nie

¹ M. Benio, *O zróżnicowanych stosunkach pracy, roli związków zawodowych, dialogu społecznym i niskim kapitale społecznym. Wywiad z profesorem Juliuszem Gardawskim*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 3(13), s. 86.

tylko skala wykorzystania tych umów, pokazana już we wcześniejszej części pracy, ale również bardziej szczegółowe badania. W szczególności zauważono następujące funkcjonalności umów niestandardowych sprzeczne z ich normatywnym przeznaczeniem:

- 1) Umowy terminowe były wykorzystywane w celu „dyscyplinowania” pracowników oraz wymuszania ich posłuszeństwa ze względu na krótsze okresy wypowiedzenia oraz brak konieczności uzasadniania wypowiedzenia²;
- 2) Umowy terminowe oraz umowy cywilnoprawne były powszechnie wykorzystywane jako substytuty umów na okres próbny, które mogą być zawierane na względnie krótki czas³;
- 3) Umowy cywilnoprawne zawierane w warunkach, w których powinna zostać zawarta umowa kodeksowa, były wykorzystywane jako substytuty umów kodeksowych, w szczególności w agencjach pracy tymczasowej⁴;
- 4) Umowy cywilnoprawne były wykorzystywane przez podwykonawców sektora publicznego w celu obniżenia kosztów, aby sprostać wyjątkowo wymagającym wymogom kosztowym istniejącym w tej branży⁵;
- 5) Rozpowszechnienie umów niestandardowych oraz naruszeń prawa pracy widziano jako jedną z metod obniżania globalnych kosztów pracy w celu zwiększenia konkurencyjności⁶.

W tym rozdziale najpierw chciałbym zająć się problemem możliwości konwersyjnego przekształcenia umów niestandardowych, a następnie przyjrzeć się dokładnie kilku przypadkom, w jakich poddane konwersji umowy niestandardowe sprzecznie z normatywnymi założeniami stały się komplementarne wobec poszczególnych polityk publicznych i elementów polskiego systemu instytucjonalnego. Zanim jednak to zrobię, należy przyjrzeć się koncepcji, która

² M. Bednarski, *Zatrudnienie na czas określony. Perspektywa pracodawców*, w: M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPiSS, Warszawa 2012, s. 43.

³ Ibidem, s. 40, 41; D. Klimecki, S. Kaczmarek, *Identyfikacja umów cywilnoprawnych, zwanych umowami śmieciowymi, w praktyce inspekcji pracy i jej skutki*, w: Z. Kubot, S. Kowalski (red.), *Współczesne problemy zatrudnienia. Wykorzystanie umów śmieciowych dla „ukrycia” stosunku pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 57; K. Muszyński, *Factors behind the growth of civil law contracts as employment contracts in Poland – a study of labour law violations*, „Prakseologia” 2016, nr 158, s. 340, 341; NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2014*, Warszawa 2015, s. 52.

⁴ GUS, *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia*, Warszawa 2016; K. Muszyński, *Factors behind the growth...*, op. cit., s. 339–356.

⁵ K. Duda, *Outsourcing usług ochrony oraz utrzymania czystości w instytucjach publicznych. Wpływ publicznego dyktatu najniższej ceny usług na warunki zatrudniania pracowników przez podmioty prywatne*, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a, Wrocław 2016, passim.

⁶ K. Muszyński, *Labour law violations as innovations in Central Eastern European countries*, „Przegląd Socjologiczny” 2018, nr 67(3), s. 9–34; T. Zarycki, *Modernizacja kulturowa i psychologiczna jako ideologia inteligentnej hegemonii*, „Przegląd Socjologiczny” 2015, t. 64, nr 2, s. 49, 50, 329.

interpretuje umowy niestandardowe jako funkcjonalne dla pracowników: jako „pomosty” do uzyskania zatrudnienia standardowego.

4.1.1. Funkcja umów niestandardowych – pomosty czy pułapki

Jednym ze standardowych sposobów analizowania wykorzystania umów niestandardowych jest rozważenie, czy stanowią one „pomost” w stronę uzyskania umowy standardowej (*stepping stones*), czy też są „pułapkami” (*traps*) tworzącymi długotrwałe zagrożenia dla mobilności zawodowej⁷. Hipoteza umów niestandardowych jako pomostów odrzuca założenie, że posiadanie takiej umowy przynosi negatywne konsekwencje w dłuższej perspektywie czasowej. Hipoteza ta utrzymuje, że pracownicy muszą przejść przez etap posiadania umowy niestandardowej, aby poprawić swoje szanse zawodowe w późniejszej fazie kariery. Umowy niestandardowe mogą być oferowane (często sprzecznie z normatywnymi założeniami) pracownikom gorzej wykształconym lub mającym mniejsze kompetencje w celu nabycia przez nich kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego, co następnie „owocuje” przyznaniem im umowy standardowej. Na przeciwnym stanowisku stoi hipoteza interpretująca umowy niestandardowe jako pułapki, które „zamykają” pracowników w określonych pozycjach, trajektoriach zawodowych lub segmentach rynku pracy, wywierając ostatecznie negatywny wpływ na ich szanse zawodowe. Zwolennicy tej hipotezy podkreślają, że praca na umowie niestandardowej m.in. utrudnia pracownikom osiągnięcie stabilności zawodowej w dłuższej perspektywie, zmniejsza szanse na nabycie kompetencji pozwalających na zdobycie umowy standardowej, tworzy mechanizmy zbliżone do zależności od ścieżki itp.

Dualistyczne rozróżnienie podchodzące do zagadnienia od strony mobilności zawodowej pracownika jest uzupełniane dodatkowymi interpretacjami odnoszącymi się do „używania” umów niestandardowych przez pracodawców jako mechanizmu selekcji pracowników (*screening devices*⁸) lub przez pracowników do zdobywania świadczeń dla bezrobotnych (*job search subsidies*⁹).

⁷ S. Scherer, *Stepping-stones or traps? The consequences of labour market entry positions on future careers in West-Germany, Great Britain and Italy*, „Work, Employment and Society” 2004, t. 18, s. 369–394.

⁸ P. Portugal, J. Varejão, *Why Do Firms Use Fixed-Term Contracts?*, IZA DP, nr 4380, Bonn 2009, s. 1–4.

⁹ A. Baranowska, M. Gebel, I.E. Kotowska, *The role of fixed-term contracts at labour market entry in Poland: stepping stones, screening devices, traps or search subsidies?*, „Work, Employment & Society” 2011, nr 25(4), s. 777–793.

Wyniki analiz empirycznych w odniesieniu do umów niestandardowych w Polsce sugerują, że umowy te były raczej pułapkami niż pomostami, mimo tego, że sami pracownicy interpretowali je w różny sposób¹⁰.

Dane Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności (EU-SILC) przemawiają za interpretacją umów terminowych jako pułapek. Między 2008 a 2011 r. niewiele ponad jedna trzecia (35%) osób, które miały umowę terminową, uzyskało umowę na czas nieokreślony¹¹. Podobne wnioski wynikają z badania POLPAN, według którego spośród posiadających niestandardową umowę w 2008 r. 36,1% osób przeszło na umowy na czas nieokreślony w 2013 r., 4,9% na samozatrudnienie, 38% pozostało w niestandardowych formach zatrudnienia, a 21% nie miało pracy. W porównaniu z nimi 73,7% osób z umową o pracę na czas nieokreślony w 2008 r. miało umowę tego samego typu w 2013 r., 2,8% było samozatrudnionych, 11,6% przeszło na niestandardowe formy zatrudnienia, a 11,9% nie miało pracy¹². Zbliżone wnioski można wyciągnąć z badania PIAAC/post-PIAAC. W grupie wiekowej 25–65 lat pracujących w roku 2011/2012 na umowie na czas określony mniej niż jedna trzecia uzyskała trzy lata później umowę na czas nieokreślony. W odniesieniu do osób na innych niestandardowych umowach (cywilnoprawnych, agencji pracy tymczasowej) poziom przejścia do umów na czas nieokreślony był jeszcze niższy (18%). Mobilność w grupie 16–24 lat była wyższa, ale przejścia zachodziły przede wszystkim między różnymi rodzajami umów niestandardowych¹³.

Bardzo niski poziom przejścia z czasowego do stałego zatrudnienia widać przede wszystkim na tle pozostałych państw UE.

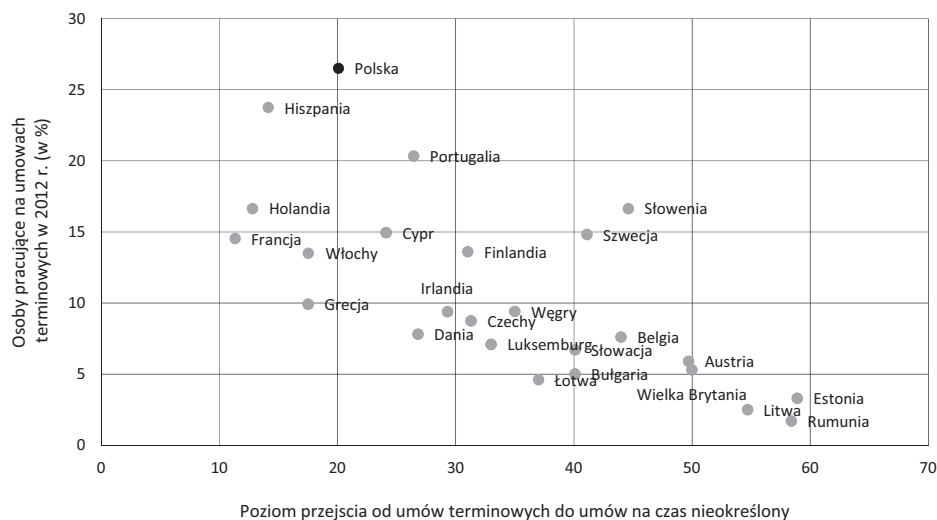
Na wykresie widzimy również, że państwa posiadające najniższy odsetek umów o zdefiniowanym terminie zakończenia (w Polsce – umowy terminowe i cywilnoprawne) mają największe wskaźniki przejścia do umów standardowych. W Polsce odsetek umów terminowych był wysoki, natomiast poziom przejścia – bardzo niski.

¹⁰ Zob. np. P. Poławski, *Generacja prekariuszy na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 9, s. 16–23; A. Mrozowski, A. Krasowska, M. Karolak, *Od etatu do prekariatu: współczesne przemiany w sferze pracy w Polsce*, w: Ł. Huculak i in. (red.), *Nadmiar i brak*, Akademia Młodych Uczonych i Artystów, Wrocław 2013, s. 41, 42; A. Mrozowski, *Normalisation of precariousness? Biographical experiences of young workers in the flexible forms of employment in Poland*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 2016, nr 2(12), s. 94–112.

¹¹ OECD, *Three-year transition rates from temporary to permanent contract*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933132792> (dostęp: 1.08.2019).

¹² POLPAN 2008/2013, za: A. Kiersztyn, *Niepewność zatrudnienia. Kto jej doświadcza? Czy to stan chwilowy?*, Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014, s. 8.

¹³ Więcej: M. Palczyńska, *Rodzaj umowy o pracę a umiejętności i ich wykorzystywanie*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2016, s. 18.



Wykres 24. Relacja między wskaźnikiem przejścia (*transition rate*) od umów posiadających zdefiniowany termin zakończenia do umów na czas nieokreślony a zatrudnieniem na umowach o zdefiniowanym terminie zakończenia w państwach członkowskich UE w latach 2011–2012 (w %)

Źródło: Eurofound, *Recent Developments in Temporary Employment: Employment Growth, Wages and Transitions*, Publications Office of the European Union, Luxemburg 2015, s. 68.

Także dane pochodzące z Badania Ankietowego Rynku Pracy (BARP), które przedstawiane są czasem jako argument za interpretacją roli umów niestandardowych jako pomostów¹⁴, prowadzą raczej do przeciwnych wniosków. Według tych badań tylko 54% umów na okres próbny i 37% umów terminowych było w latach 2013–2014 przekształcanych w umowy na czas nieokreślony w ciągu 12 miesięcy¹⁵.

Należy tutaj zauważyć, że dyskusja dotycząca umów niestandardowych jako pomostów lub pułapek dotyczy empirycznego funkcjonowania umów z punktu widzenia socjo-ekonomicznego (w szczególności – mobilności zawodowej), nie zaś z punktu widzenia normatywnego. Stwierdzenie istnienia masowych zachowań niewłaściwych z normatywnego punktu widzenia jest wystarczające do sproblematyzowania zagadnienia z perspektywy socjologiczno-prawnej. Negatywna ocena z punktu widzenia mobilności zawodowej daje jednak dodatkowe spojrzenie na problem. Dostrzeżenie, że umowy niestandardowe nie są pomostami,

¹⁴ A. Leszczyński, Tyrowicz: *Dyskusja wokół śmieciówek była i jest całkowicie pozbawiona proporcji*, „Gazeta Wyborcza”, 28.07.2015, <http://wyborcza.pl/1,155287,18436544,mity-o-rynku-pracy.html> (dostęp: 1.08.2019).

¹⁵ NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2014*, s. 53. Badania BARP przeszacowują duże przedsiębiorstwa, co potwierdza samo badanie. Ibidem, s. 62.

lecz pułapkami, prowadzi nas do wniosku, że nie możemy analizować funkcji umów niestandardowych wyłącznie z punktu widzenia indywidualnych strategii dostosowawczych, a ich funkcjonalność należy widzieć w szerszym – strukturalnym – wymiarze. Będę argumentował, że wymiar ten należy dostrzec w komplementarności tych umów z cechami polskiej gospodarki oraz konkretnymi politykami publicznymi prowadzonymi po kryzysie.

4.1.2. Wieloznaczność regulacji jako uwarunkowanie konwersji

Jak zostało wyjaśnione wcześniej¹⁶, instytucje mogą zostać poddane konwersji, tj. istotnie zmienić sposób funkcjonowania i wywoływane skutki, jeśli reguły formalne są wieloznaczne, bardzo elastyczne, niejasne lub też zakłada się delegację dookreślenia precyzyjnego znaczenia na jakieś inne ciało (np. sąd, urząd itp.).

Wieloznaczność dotyczyła zarówno umów na czas określony, jak i umów cywilnoprawnych. W wypadku umów na czas określony odnosiła się ona do możliwości zawierania ich na bardzo długi czas, przy niesprecyzowanych warunkach, kiedy umowy te mogą być zawierane. W wypadku umów cywilnoprawnych wieloznaczność dotyczyła kwestii rozgraniczenia pracowniczego i niepracowniczego zatrudnienia oraz sposobu ostatecznego decydowania o tej granicy (która to decyzja jest podejmowana przez sądy), a także reguł formalnych dotyczących wykorzystania umów cywilnoprawnych w pracy tymczasowej. Konwersyjne przekształcenia, uwarunkowane przez niejasności reguł formalnych, doprowadziły do tego, że umowy na czas określony oraz umowy cywilnoprawne były wykorzystywane jako substytuty zatrudnienia standardowego. Dodatkowo wieloznaczność reguł formalnych umożliwiła rozpowszechnienie umów cywilnoprawnych jako formy zatrudnienia w kształtowaniu relacji z agencjami pracy tymczasowej, choć było to sprzeczne z normatywnymi założeniami.

4.1.3. Wieloznaczność regulacji umów na czas określony

Umowy na czas określony mogły być zawierane praktycznie w każdej sytuacji, co umożliwiło wykorzystywanie ich jako substytutów umów na czas nieokreślony (standardowych). Nie istniały ograniczenia dotyczące rodzaju wykonywanej pracy, sektora itd., a ich zawarcie nie musi być uzasadnione realną potrzebą pracodawcy¹⁷. Do 2016 r. jedyne ograniczenie polegało na automatycznym prze-

¹⁶ Rozdz. 1.2.

¹⁷ J. Wratny, *Elastyczne formy zatrudnienia w perspektywie polskiego prawa pracy*, w: C. Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia. Szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008, s. 26.

kształcaniu trzeciej umowy o pracę na czas określony w umowę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, a ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła jednego miesiąca. Ograniczenie było jednak bardzo łatwe do obejścia, wystarczyło bowiem np. przerwać okres zatrudnienia pracownika na miesiąc, równocześnie zatrudniając go na ten okres na umowie cywilnoprawnej.

Istotnym aspektem wieloznaczności formalnej regulacji był brak określenia maksymalnego czasu, na jaki mogła zostać zawarta umowa na czas określony. Do 2016 r. Polska była jedynym europejskim państwem OECD poza Austrią i Finlandią, w którym nie regulowano maksymalnego okresu, na jaki mogła zostać zawarta umowa na czas określony¹⁸. Spowodowało to, że umowy na czas określony mogły być zawierane na bardzo długi okres¹⁹. *De facto* więc można było od strony pracodawcy uzyskać pracownika pracującego w sensie ekonomicznym na czas nieokreślony (ponieważ okres, na jaki została zawarta umowa, był bardzo długi, np. kilkunastoletni), natomiast w sensie prawnym miał on niższy poziom ochrony. Sytuacja uległa częściowej zmianie 22 lutego 2016 r., kiedy weszły w życie przepisy ograniczające do 33 miesięcy okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także łączny okres zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony zawieranych pomiędzy tymi samymi stronami stosunku pracy. Dopuszczane jest jednak zawarcie umowy na czas określony na dłuższy okres, jeżeli zawarta jest ona w celu zastępstwa pracownika w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym, w celu wykonywania pracy przez okres kadencji lub gdy pracodawca wskaże obiektywne przyczyny leżące po jego stronie. W szczególności ostatnia przesłanka budzi wątpliwości co do precyzyjnego znaczenia i należy się spodziewać, że będzie przedmiotem „konwersyjnych” interpretacji rozszerzających²⁰.

Równocześnie zawarcie umowy na czas określony dawało pracodawcy w Polsce największą porównywalną przewagę wobec umów na czas nieokreślony spośród państw europejskich²¹. W zdecydowanej większości państw rozwiniętych

¹⁸ Warto zauważyć, że Austria i Finlandia są państwami z bardzo rozbudowanym systemem relacji przemysłowych. W Austrii ok. 95%, natomiast w Finlandii 85–90% pracowników, jest „krytych” przez umowy zbiorowe, regulujące m.in. kwestie takie, jak maksymalna długość czasowego zatrudnienia. L. Fulton, *Worker representation in Europe*, Labour Research Department and European Trade Union Institute 2013, www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Collective-Bargaining2 (dostęp: 1.08.2019); OECD, *Employment Outlook 2014. Duration of fixed term contracts*, 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/888933132583> (dostęp: 1.08.2019), s. 162, 163.

¹⁹ Zob. tabela 11.

²⁰ A. Sobczyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz do art. 25¹ KP*, wyd. 3, dostęp: System Legalis.

²¹ Zob. szczegółowe zestawienie: OECD, *Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris 2014, s. 166, 167.

regulacje umów na czas określony i nieokreślony nie różnią się pod względem reguł wypowiedzenia, okresów wypowiedzenia oraz zasad proceduralnych. W Polsce korzyści dla pracodawcy występowały w każdym z tych aspektów. W czasie trwania kryzysu zastosowanie umowy na czas określony zamiast umowy na czas nieokreślony pozwalało więc uniknąć przepisów dotyczących: okresu wypowiedzenia umów na czas nieokreślony (do sierpnia 2016 r. umowy na czas określony miały dwutygodniowy okres wypowiedzenia bez względu na staż pracy u danego pracodawcy), konieczności sporządzenia uzasadnienia wypowiedzenia²² oraz powiadamiania zakładowej organizacji związkowej²³.

Praktycznie nie istniały możliwości kontrolowania zawierania umów na czas określony – Państwowa Inspekcja Pracy nie dysponowała żadnymi instrumentami, które mogłyby podważyć ich nadmierne wykorzystywanie, natomiast związki zawodowe kontrolowały to w ograniczonym zakresie ze względu na ich słabość. Jedyną, czaso- i kosztochłonną możliwością było zakwestionowanie w sądzie umowy na czas określony zawartej na bardzo długi okres jako formy obchodzenia prawa i uzyskanie wyroku, że umowa taka miała w rzeczywistości charakter umowy na czas nieokreślony²⁴.

Należy więc uznać regulacje umów na czas określony za wieloznaczne w rozumieniu nowego instytucjonalizmu. Wieloznaczność ta umożliwiała kreatywne, dostosowawcze zachowania ze strony aktorów gospodarczych, które doprowadziły do konwersyjnych zmian sprzecznych z normatywnymi założeniami.

4.1.4. Wieloznaczność regulacji umów cywilnoprawnych

Regulacje dotyczące umów cywilnoprawnych charakteryzują się wysokim poziomem niepewności co do dopuszczalności ich stosowania w konkretnych przypadkach. Dopuszczalność wykorzystania umów cywilnoprawnych jako podstawy wykonywania pracy jest jednym z najczęściej dyskutowanych i budzących największe wątpliwości zagadnień w polskiej doktrynie prawa pracy. Próba rozstrzygnięcia doktrynalnych problemów prawa pracy przekracza ramy merytoryczne niniejszej książki. Istotne są jednak dwa zagadnienia. Po pierwsze, podstawowe pojęcia prawa pracy oraz regulacje zatrudnienia pozostawały nieczytelne i tworzyły wieloznaczność reguł formalnych w rozumieniu nowego instytucjonalizmu, natomiast niejasność ta nie została dookreślona przez doktrynę i orzecznictwo. Wynikła ona przede wszystkim z językowej wieloznaczności podstawowych pojęć

²² Art. 30 § 4 kodeksu pracy.

²³ Art. 39 kodeksu pracy.

²⁴ Wyroki SN z dnia 14 czerwca 2012 r., I PK 222/11, Legalis: 537246 oraz SN z dnia 5 czerwca 2014 r., I PK 308/13, Legalis: 924846 stwierdziły, że w pewnych sytuacjach długoletnie umowy na czas określony mogą być traktowane jak umowy na czas nieokreślony.

prawa pracy, związanej z niedostosowaniem regulacji zatrudnienia do zmieniających się realiów gospodarczych oraz rozbieżnościami między konstrukcjami ustawowymi oraz dogmatycznymi. Po drugie, przyjęta metoda dookreślania granicy między pracowniczymi i niepracowniczymi formami zatrudnienia, która szczególną rolę w tym zakresie przyznała sądom, również sprzyjała konwersji – zgodnie z teoretycznymi założeniami nowego instytucjonalizmu.

Rozważania należy zacząć od uwagi, że – zgodnie z obowiązującymi regulacjami – zatrudnienie nie musi mieć charakteru pracowniczego (rozumianego jako konieczność regulowania stosunków na podstawie prawa pracy²⁵). Pracę można wykonywać w ramach różnych form prawnych. Należy w szczególności odróżnić zatrudnienie pracownicze (wykonywane na podstawie umów przewidzianych przez kodeks pracy i wiążące się z istnieniem stosunku pracy) od niepracowniczego (wykonywanego na innych podstawach).

Kodeks pracy stanowi, że:

Art. 22. § 1. Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.

§ 1¹. Zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.

§ 1². Nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1.

Brzmienie artykułu 22 kodeksu pracy jest „nieprecyzyjne, czy wręcz lakoniczne”²⁶. Istnieje wiele rozbieżności doktrynalnych dotyczących tego, jaki jest charakter tego przepisu, a przede wszystkim kryteriów, jakie dany stosunek musi spełnić, aby wypełniać znamiona stosunku pracy. Artykuł 22 § 1¹ ma na celu przeciwdziałanie obchodzeniu przepisów prawa pracy poprzez zawieranie umów innego rodzaju. Wychodzi się tu z normatywnego założenia, że prawo pracy pełni funkcje ochronne²⁷. Jeżeli dana umowa spełnia więc przesłanki przewidziane przez artykuł 22 § 1, z mocy prawa staje się ona stosunkiem pracy wymagającym zawarcia umowy kodeksowej. Zawarcie umowy cywilnoprawnej w takich warunkach stanowi

²⁵ Zob. Wyrok SN z dnia 9 grudnia 1999 r., I PKN 432/99, Legalis: 49266; Wyrok SN z dnia 21 marca 2001 r., I PKN 328/00, Legalis: 243856; Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2000 r., I PKN 594/99, Legalis: 48857.

²⁶ P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa sądowego w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zatrudnienie pracownicze a zatrudnienie cywilnoprawne*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2015, s. 32.

²⁷ Istotne jest tutaj to, że pod instytucję prawa pracy „podpięte” są inne instytucje (ubezpieczenia społeczne, regulacje podatkowe itd.), co czyni z umów kodeksowych model normatywny kształtowania relacji pracy podporządkowanej.

ponadto wykroczenie podlegające karze grzywny (art. 281 pkt 1 kodeksu pracy). Należy pamiętać, że dotykamy tu również problematyki zawierania umów cywilnoprawnych mających znamiona umów o pracę z osobami samozatrudnionymi (umów zleceń, umów o dzieło, umów o współpracę itp.).

W polskim prawie nie istnieje domniemanie istnienia stosunku pracy²⁸, które jest jedną z metod rozgraniczania zatrudnienia pracowniczego od niepracowniczego i które polega na tym, że w sytuacji uprawdopodobnienia istnienia niektórych określonych ustawowo cech takiego stosunku ciężar dowodu domniemania spoczywałby na podmiocie zainteresowanym jego obaleniem (czyli zwykle pracodawcy)²⁹. W celu ustalenia, czy zawarta umowa jest umową o pracę czy umową cywilnoprawną, w Polsce stosuje się tzw. metodę typologiczną. Polega ona na „ilościowym porównaniu cech właściwych stosunkowi pracy oraz innym stosunkom prawnym”³⁰. Oceny dokonuje więc sąd rozstrzygający w konkretnej sprawie, który w razie wątpliwości ma uznać dany stosunek za stosunek pracy, jeśli „cechy charakterystyczne dla stosunku pracy mają charakter przeważający”³¹.

W doktrynie prawa pracy i orzecznictwie uznaje się, że stosunek pracy charakteryzuje się: dobrowolnością (wynikającą ze zobowiązaniowego charakteru), ciągłością, osobistym świadczeniem pracy, odpłatnością, podporządkowaniem pracownika w procesie pracy, ryzykiem obciążającym pracodawcę w toku wykonywania pracy oraz faktem, że jest to zobowiązanie starannego działania (a nie rezultatu³²). Lista kryteriów nie ma charakteru zamkniętego, ale można podzielić je na „subiektywne” (odnoszące się do woli stron) oraz obiektywne (dotyczące cech stosunku zobowiązaniowego i samego zobowiązania³³).

W zakresie kryterium subiektywnego, czyli odnoszącego się do nastawienia stron umowy, podstawowym problemem jest autonomia woli stron. Założeniem gospodarki rynkowej jest szacunek dla woli podmiotów stosunków prawnych³⁴.

²⁸ Wyrok SN z dnia 9 grudnia 1999 r., I PKN 432/99, Legalis: 49266. „Przepis art. 22 § 11 k.p. nie wprowadza domniemania prawnego ani fikcji prawnej zawarcia umowy o pracę”.

²⁹ T. Liszcz, *Niech prawo pracy pozostanie prawem pracy*, w: Z. Góral, Z. Hajn (red.), *Przyszłość prawa pracy. Księga jubileuszowa Prof. Michała Seweryńskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 283.

³⁰ Wyrok SN z dnia 9 grudnia 1999 r., I PKN 432/99, Legalis: 49266.

³¹ Wyrok SN z dnia 2 października 2012 r., II UK 58/12, Legalis: 582308; Postanowienie SN z 5 grudnia 2007 r., II PK 180/07, Legalis: 179028. Reszta literatury: P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa...*, s. 42 i literatura w przypisie nr 159.

³² K. Walczak (red.), *Kodeks pracy. Komentarz do art. 22 KP*, wyd. 22, dostęp: Legalis.

³³ Taki podział proponuje: P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa sądowego...*, op. cit., s. 36 i n.; K. Topolewski, *Przedmiot zobowiązania z umowy zlecenia*, CH Beck, Warszawa 2015, dostęp: system Legalis, rozdz. §3.I.

³⁴ Wyrok SN z dnia 7 października 2004, II PK 29/04, Legalis: 67868; M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 119; M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 16, 17.

Znalazło to wyraz m.in. w art. 10 i 11 kodeksu pracy, które zakładają prawo do swobodnie wybranej pracy oraz wyrażenia zgodnego oświadczenia pracodawcy i pracownika przy nawiązaniu stosunku pracy³⁵. Ograniczenia swobody kształtowania treści stosunku prawnego mogą być podyktowane ochroną interesów słabszej strony lub względami publicznymi. Położenie nacisku na autonomię woli stron oznacza, że przy ocenie danego stosunku prawnego istotne jest interpretowanie oświadczeń woli dokonanych przez strony, tj. zgodnego zamiaru stron przy składaniu oświadczenia. Jeśli więc „zawarta umowa wykazuje wspólne cechy dla umowy o pracę i umowy prawa cywilnego z jednakowym ich nasileniem, rozstrzygająca o jej typie powinna być *in concreto* wola stron”³⁶. Istnieje ugruntowane stanowisko w doktrynie i orzecznictwie, że nazwa umowy ma tu istotne, choć niedecydujące znaczenie³⁷. Koncepcja prymatu autonomii woli stron nie jest aż tak oczywista interpretacyjnie z punktu widzenia dogmatyki prawa pracy i jest krytykowana przez niektórych jego teoretyków³⁸.

Kryteria „obiektywne” stosunku pracy, tj. odnoszące się do zewnętrznych cech stosunku pracy (niezwiązanych z wolą stron), są bardzo zróżnicowane. Najczęściej wymieniane to: wykonywanie pracy pod kierownictwem; ciągłość; osobiste świadczenie pracy; odpłatność; ryzyko obciążające pracodawcę w toku wykonywania pracy³⁹; wykonywanie pracy w lokalu będącym w dyspozycji pracodawcy; dostarczanie przez pracodawcę środków pracy i organizowanie miejsca pracy⁴⁰. Podstawowym kryterium jest wykonywanie pracy pod kierownictwem, które jako najistotniejsza, konstytutywna cecha stosunku pracy „wyznacza zakres wykorzystania stosunku pracy, a przez to zakres zastosowania prawa pracy”⁴¹. Kryterium to zostało wprowadzone do ustawy w 1996 r. i prawdopodobnie miało odpowiadać wypracowanemu w doktrynie prawa pracy pojęciu „podporządkowania pracownika”⁴², było jednak od niego węższe⁴³. Rozgraniczenie między pracowniczym i niepracowniczym zatrudnieniem pozostało niejasne,

³⁵ Zob. także: A.M. Świątkowski, *Cywilnoprawne zatrudnienie niepracownicze*, w: K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. VII: *Zatrudnienie niepracownicze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 57 i n.

³⁶ Wyrok SN z dnia 18 lipca 2012 r., I UK 90/12, Legalis: 538333.

³⁷ Zob. orzecznictwo przytoczone w: M. Gersdorf, M. Rączkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy...*, op. cit., s. 119–122; P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa...*, op. cit., s. 33–36.

³⁸ A. Musiała, *Problematyka kwalifikacji umowy o zatrudnienie jako umowy o pracę bądź umowy cywilnoprawnej o świadczenie usług*, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 1, s. 6–10.

³⁹ K. Walczak (red.), *Kodeks pracy. Komentarz do art 22 KP*, op. cit.; Ł. Pisarczyk, *Ryzyko pracodawcy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 27, 28.

⁴⁰ P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa...*, op. cit., s. 40, 41.

⁴¹ T. Duraj, *Tradycyjne ujęcie pracowniczego podporządkowania*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. LXXXIII, s. 39–49.

⁴² M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, op. cit., s. 40.

⁴³ Ibidem.

a sytuacji nie poprawiła nowelizacja z 26 lipca 2002 r., która dodała dwa kryteria mające dookreślać stosunek pracy, tj. wykonywanie pracy nie tylko pod kierownictwem pracodawcy, ale również w czasie i miejscu przez niego wyznaczonym. Sensem nowelizacji było doprecyzowanie przepisu, aby przeciwdziałać zmuszaniu pracowników do przechodzenia na samozatrudnienie przez pracodawców. Dodatkowo nowelizacja ta dodała paragraf 22 § 1² do artykułu.

Paradoksalnie poprzez uznanie, że kierownictwo pracodawcy musi opierać się m.in. na wyznaczaniu przez niego miejsca i czasu, nowelizacja z 2002 r. skomplikowała dokonywanie oceny prawnej. Powstało np. pytanie, w jakiej sytuacji znajdują się osoby, którym zleca się pracę, ale pozostawia pewną swobodę w zakresie wyboru miejsca i czasu pracy. Małgorzata Gersdorf zauważa, że „wprowadzone do Kodeksu pracy zmiany [z 2002 r. – przyp. KM] nie tylko [...] mogą zapobiegać tzw. samozatrudnianiu, lecz także mogą prowadzić do uniemożliwienia zatrudnienia w charakterze pracowników osób bardziej samodzielnych, twórczych, kreatywnych”⁴⁴. Tomasz Duraj zwraca uwagę, że regulacja zwiększyła chaos w zakresie rozumienia kategorii pracowniczego podporządkowania i utrwaliła wąskie rozumienie kategorii podporządkowania, zawężając równocześnie zakres pojęcia stosunku pracy⁴⁵. Wąskie rozumienie pojęcia kierownictwa, które w rezultacie utrudniło stwierdzanie istnienia stosunku pracy w przypadku szerzej autonomii pracownika w zakresie świadczenia pracy, było jedną z przyczyn stworzenia przez Sąd Najwyższy koncepcji tzw. podporządkowania autonomicznego, która miała pozwolić na rozszerzenie możliwości stwierdzania istnienia stosunku pracy w sytuacji, w której pracownik miałby zapewnioną dużą niezależność od pracodawcy w jej wykonywaniu⁴⁶. Pojęcia kierownictwa, pracowniczego podporządkowania oraz relacja między tymi pojęciami budzą w doktrynie i orzecznictwie bardzo duże wątpliwości i są przedmiotami ciągłych sporów⁴⁷.

Wyżej wymienione kryteria są bardzo wieloznaczne i pozostawiają szeroki zakres swobody interpretacyjnej. W warunkach wielkości kryteriów oraz konieczności dokonania oceny, jakie cechy danego stosunku prawnego są w konkretnej sytuacji „przeważające”, dokonywanie faktycznego rozróżnienia zostaje *de facto* przerzucone na sądy⁴⁸. Zgodnie z zaprezentowaną teorią tworzy to dobry grunt dla zaistnienia zjawisk konwersyjnych.

⁴⁴ M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy...*, op. cit., s. 114.

⁴⁵ T. Duraj, *Tradycyjne ujęcie...*, op. cit., s. 55.

⁴⁶ Wyrok SN z dnia 7 września 1999 r., I PKN 277/99, Legalis: 48650.

⁴⁷ M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy...*, op. cit., s. 117.

⁴⁸ Rola sądów w tym procesie nie musi być tak duża jak w Polsce. Por. przykładowe inne metody rozgraniczania stosunku pracowniczego i niepracowniczego: M. Gersdorf, M. Raczkowski, R. Wyziński (red.), *Zatrudnieni i zatrudniający na aktualnym rynku pracy*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 98–165.

Teoretycy prawa pracy uważają, że „przepis [art. 22] «żyje własnym życiem»”⁴⁹, a „obecnie największy wpływ na to, w jaki sposób ustala się istnienie stosunku pracy, mają sądy/sędziowie”⁵⁰. Niejasność podstawowych pojęć prawa pracy nie została wyjaśniona przez odpowiednie konstrukcje doktrynalne i orzecznicze⁵¹. Piotr Grzebyk zauważa, że

istniejące orzecznictwo Sądu Najwyższego nie dostarcza jasnej i precyzyjnej odpowiedzi na pytanie o relację pomiędzy poszczególnymi kryteriami [pozwalającymi uznać relację między stronami za wykazującą cechy istnienia stosunku pracy – KM]. Nie wiadomo bowiem, czy sądy, rozpatrując istnienie stosunku pracy, powinny badać w sprawie absolutnie wszystkie wyżej wymienione kryteria i porównywać je ilościowo niemal z zegarmistrzowską dokładnością. Jeśli nie, to które pominąć, a którym przyznać mniejsze lub większe znaczenie? Nawet [...] orzecznictwo Sądu Najwyższego nie dostarcza jednoznacznych wskazówek. Jest ono nie tyle sprzeczne, co nieprecyzyjne⁵².

Równocześnie metoda typologiczna eksponuje znaczenie elementu subiektywnego w procesie klasyfikowania umowy, ponieważ wartościowanie i ocenianie cech konkretnego stosunku prawnego jest ostatecznie wyrazem woli stron tego stosunku⁵³. Zleceniobiorcom trudno jest kontrfaktycznie udowodniać, że podpisując umowę zatytułowaną „umowa zlecenie” czy „umowa o dzieło”, w rzeczywistości wyrażali (zgodnie z pracodawcą!) wolę wejścia w stosunek pracy, a to powoduje podkopanie ochronnej funkcji prawa pracy. Po stronie orzecznictwa również widać działania dostosowawcze, które należałoby opisać jako konwersyjne wykorzystywanie konstrukcji prawa cywilnego (związanych z autonomią woli stron) w celu poradzenia sobie z wieloznacznością reguł formalnych.

Liczba i skala kontrowersji spowodowała sytuację, w której sam Sąd Najwyższy *explicite* stwierdził, że niejasności dotyczące rozumienia kryteriów istnienia stosunku pracy umożliwiają uzasadnianie niemalże dowolnego stanowiska⁵⁴.

⁴⁹ M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia...*, op. cit., s. 41.

⁵⁰ P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa...*, op. cit., s. 32.

⁵¹ T. Duraj, *Tradycyjne ujęcie...*, op. cit., s. 57; M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy...*, op. cit., s. 118: „Mimo wyodrębnionych w piśmiennictwie i orzecznictwie cech swoistych stosunku pracy, odróżniających go od stosunków cywilnoprawnych i administracyjnych, w ramach których wykonywane jest zatrudnienie, w wielu przypadkach powstają wątpliwości, czy praca w istocie wykonywana jest na podstawie stosunku pracy i w związku z tym podlega przepisom prawa pracy”.

⁵² P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa...*, op. cit., s. 42.

⁵³ Zob. np. wyrok SN z dnia 26 marca 2008 r., I UK 282/07, Legalis: 180057: „O wyborze podstawy zatrudnienia decyduje bowiem przede wszystkim zgodna, autonomiczna wola stron”. K. Topolewski, *Przedmiot zobowiązania...*, op. cit., rozdz. §3.I oraz literatura umieszczona w przyp. 69 w rozdz. § 3 ww. książki; podobnie: P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa...*, op. cit., s. 42, 43.

⁵⁴ Wyrok SN z 19 marca 2013 r., I PK 223/12, Legalis: 734481.

Jeszcze dosadniej ujmuje to Tomasz Duraj, stwierdzając, że istniejąca sytuacja prowadzi

do zacierania się i tak już coraz mniej wyraźnych granic pomiędzy pracowniczymi i cywilnoprawnymi formami zatrudnienia wykonawców pracy, tworząc stan niepewności co do zgodnego z prawem wyboru jednej z wymienionych tu podstaw zatrudnienia. W zależności od przyjętego sposobu interpretacji [...] zawsze istnieje ryzyko uznania wykorzystanej umowy cywilnoprawnej za pozorną, bądź też zakwestionowania pracowniczego statusu konkretnego wykonawcy pracy⁵⁵.

Powyższą niejasność związaną z kryteriami zakwalifikowania danego stosunku prawnego jako stosunku pracy należy ocenić jako wieloznaczność reguł formalnych. Niejasność umożliwiła dokonanie konwersji umów cywilnoprawnych i wykorzystywanie ich jako substytutów umów o pracę. Poza zakresem niniejszej pracy pozostaje stwierdzenie, na ile było możliwe precyzyjne dookreślenie tych pojęć i kryteriów przez doktrynę i orzecznictwo. Wydaje się, że w warunkach głębokich przemian gospodarczych i społecznych brak ingerencji ustawodawcy polegającej na stworzeniu nowego kodeksu pracy lub też głębokiej przebudowie wcześniejszych pojęć należy uznać za główną przyczynę niejasności reguł formalnych.

4.1.5. Strukturalne podstawy i konsekwencje wieloznaczności – prawo pracy a inne systemy społeczne

Problem zdefiniowania stosunku pracy czy pracownika jako podmiotu ochrony prawa pracy może zostać rozwiązany w różny sposób. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest tworzenie częściowo elastycznych ustawowych określeń, które mają zostać poddane dodatkowemu doprecyzowaniu w sądach. Możliwe jest jednak np. pozostawienie tej kwestii do rozstrzygnięcia np. systemowi zbiorowych stosunków pracy⁵⁶, tj. oddelegowanie procesu definiowania pojęcia pracy ustaleniom związków zawodowych i pracodawców lub też pozostawienie szerszej swobody decyzji samym sądom i innym aktorom (np. organizacjom pozarządowym) w formie *soft law*. Piotr Grzebyk zauważa, że problem ten

łączy się ściśle z odpowiedzią na pytanie, czy raz zdefiniowany i ustalony stosunek pracy ma znaczenie dla innych gałęzi prawa, tj. czy definicja pracownika „promieniuje” na prawo ubezpieczeń społecznych, prawo podatkowe. Jeśli tak, to

⁵⁵ T. Duraj, *Tradycyjne ujęcie...*, op. cit., s. 55.

⁵⁶ R. Rogowski, *Autopoietic industrial relations and reflexive labour law in the world society*, w: T. Wilthagen (red.), *Advancing Theory in Labour Law and Industrial Relations in a Global Context*, Elsevier, Amsterdam–Oxford–New York–Tokyo 1998, s. 67–82.

zazwyczaj państwo wydaje się być bardziej zainteresowane nadzorowaniem całego procesu, tym samym ograniczając rolę partnerów społecznych i organizacji pozarządowych⁵⁷.

Zasadniczy problem sprowadza się więc tutaj do współoddziaływań między umową o pracę jako instytucją społeczną a innymi systemami społecznymi. Funkcjonalnie praca jest bowiem rodzajem „bramy”, która otwiera jednostce możliwość uczestnictwa w wielu innych dziedzinach życia. Stopień uzależnienia innych systemów od pracy będzie wpływał na chęć kontrolowania procesu definiowania pojęcia stosunku pracy.

Jeżeli mamy do czynienia z uniezależnionym od prawnej definicji „stosunku pracy” systemem zdrowotnym (np. służba zdrowia opłacana bezpośrednio z budżetu), systemem podatkowym (np. opartym na podatkach pośrednich lub od kapitału) czy systemem emerytalnym i rentowym (np. opłacanym z zagospodarowywanych przez państwo złóż surowców naturalnych), problem zdefiniowania „stosunku pracy” sprowadza się do narzucenia normatywnego modelu ingerującego w „swobodnych” kontrahentów na rynku. W takiej sytuacji państwo może pozostawić stosunkowo szerokie pole do doprecyzowywania pojęcia „stosunku pracy” sądom, doktrynie czy partnerom społecznym, od tej definicji nie zależy bowiem funkcjonowanie innych systemów. Jeżeli natomiast systemy te są silnie „podłączone” pod stosunek pracy (np. posiadanie ubezpieczenia wypadkowego zależy od posiadania umowy kodeksowej; uprawnienia emerytalne czy rentowe są zależne od okresu, w jakim pozostają w stosunku pracy na umowach kodeksowych; sytuacja budżetu zależy od odprowadzanych w ramach stosunku pracy podatków dochodowych itd.), kwestia ta wymaga silniejszej ingerencji podmiotów odpowiedzialnych za polityki publiczne.

Istniejąca w Polsce sytuacja wykazywała się istotną sprzecznością – z jednej strony dostęp do licznych podsystemów/uprawnień socjalnych był warunkowany posiadaniem umowy kodeksowej, z drugiej zaś – istniejąca wieloznaczność reguł spowodowała, że granice prawa pracy były zależne od niekontrolowanych decyzji sądów. Ta ambiwalencja jest jedną z przyczyn, dla których destandaryzacja stosunków zatrudnienia w Polsce jest tak „niesterowna” i wywołuje tak głębokie skutki społeczne i ekonomiczne. Każda konwersja orzecznicza, np. polegająca na rozszerzeniu możliwości stosowania umów cywilnoprawnych, wywoływała bowiem kaskadowe skutki społeczne.

⁵⁷ P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa...*, op. cit., s. 4.

4.1.6. Wieloznaczność regulacji – umowy cywilnoprawne w pracy tymczasowej

Jak podkreśliłem i pokazałem na danych, jednym z najistotniejszych czynników wpływających na wzrost zatrudnienia cywilnoprawnego był rozwój sektora pracy tymczasowej⁵⁸. Praca tymczasowa jest poddana częściowo odrębnym regulacjom, zawartym w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych z dnia 9 lipca 2003 r. Przepisy ustawy cechowały się wysokim stopniem niejasności⁵⁹. Uzasadnienie projektu ustawy podkreśla, że celem ustawodawcy było spowodowanie, żeby pracownicy tymczasowi byli zatrudniani na umowach kodeksowych. Wyjątkiem mieli być najmłodsi pracownicy, wobec których ustawodawca *explicite* chciał dopuścić stosowanie umów cywilnoprawnych⁶⁰. Znalazło to odzwierciedlenie w art. 7 ustawy, który stanowił, że „agencja pracy tymczasowej zatrudnia pracowników tymczasowych na podstawie umowy o pracę na czas określony lub umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy”⁶¹.

Art. 26 ustawy stanowił natomiast (aż do połowy 2017 r.), że:

1. Do osób w wieku od 16 do 18 lat będących uczniami, skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy dotyczące zatrudniania młodocianych w innym celu niż przygotowanie zawodowe.
2. Do osób skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 8, 9 ust. 1 i art. 23.

Jak zauważa Arkadiusz Sobczyk, „artykuł [...] dotknięty jest istotną wadą legislacyjną”⁶². Jego brzmienie budziło poważne wątpliwości – można było z niego wynioskować, że umowy cywilnoprawne powinny być stosowane wyłącznie do osób między 16 a 18 rokiem życia, i takie również było założenie ustawodawcy wyrażone w uzasadnieniu do projektu ustawy⁶³. Choć z punktu widzenia wykładni systemowej nie ma to większego sensu, to jednak dopuszczalna językowo była interpretacja, że art. 26 ust. 2 odnosił się do wszystkich pracowników,

⁵⁸ Wykres 18.

⁵⁹ A. Sobczyk, *Zatrudnienie tymczasowe: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 24, 26, 30, 102, 103, 112, 113.

⁶⁰ Rada Ministrów, *Projekt ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, nr druku 1349, Warszawa 2003, s. 19; także: brzmienie art. 7 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.

⁶¹ Brzmienie przepisu od roku 2016, w związku z likwidacją umów o pracę na czas wykonania określonej pracy, brzmi: „Agencja pracy tymczasowej zatrudnia pracowników tymczasowych na podstawie umowy o pracę na czas określony”.

⁶² A. Sobczyk, *Zatrudnienie tymczasowe...*, op. cit., s. 112.

⁶³ Rada Ministrów, *Projekt ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, op. cit., s. 19, 23, 26, 27, 31; A. Sobczyk, *Zatrudnienie tymczasowe...*, op. cit., s. 112.

bez ograniczenia do uczniów w wieku 16–18 lat. Mimo tych powszechnie wyrażanych przez specjalistów z zakresu prawa pracy wątpliwości co do tego rodzaju rozumienia przepisu⁶⁴ stworzono interpretację głoszącą, że powszechnie dopuszczalne jest kierowanie osób do pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych. Odbył się to za sprawą wydanej przez Departament Prawa Pracy informacji zawierającej interpretację przepisu, która była sprzeczna z brzmieniem uzasadnienia ustawy⁶⁵, a także dzięki orzecznictwu wykładającemu brzmienie przepisu⁶⁶. Nastąpiła więc wyraźnie sprzeczna z normatywnymi założeniami konwersja instytucjonalna, która umożliwiła opisane wcześniej zjawisko powszechnego zatrudniania pracowników agencji pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych. Stosowanie umów cywilnoprawnych w relacjach z agencjami pracy tymczasowej zostało wreszcie *explicite* dopuszczone przez nowelizację z kwietnia 2017 r.⁶⁷, którą opiszę w dalszej części pracy⁶⁸.

4.1.7. Konwersja – między poziomem mikro a makro

Konwersja jako forma zmiany instytucjonalnej zachodzi dzięki wykorzystaniu wieloznaczności reguł formalnych. Jak wykazałem, proces konwersji umów niestandardowych pozostawał w ścisłej relacji do dryfu zatrudnienia standardowego. Nastąpiła „ucieczka” od zatrudnienia standardowego na rzecz umów niestandardowych jako tańszych, wygodniejszych i bardziej elastycznych rozwiązań. Procesy te nie mogły zostać powstrzymane przez słabe mechanizmy nadzoru (Państwową Inspekcję Pracy, związki zawodowe) i znalazły „żyzny” normatywny grunt (niski prestiż prawa, niska moralność podatkowa).

Konwersja i dryf były jednak uwarunkowane przyczynami głębszymi niż sama struktura regulacyjna instytucji zatrudnienia standardowego i umów niestandardowych. Współwystępowanie czy wręcz interakcja tych dwóch procesów pozostawała komplementarna wobec polityki presji na wynagrodzenie minimalne (w warunkach szybko rosnącego wynagrodzenia minimalnego pracodawcy „uciekali” od podwyżek do umów cywilnoprawnych), implementacji paradygmatu „taniego państwa” (w celu spełnienia bardzo wyśrubowanych kryteriów kosztowych sektora publicznego podwykonawcy omijali regulacje wynagrodzenia

⁶⁴ Ibidem, s. 112, 113; D. Makowski, *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Difin, Warszawa 2006, s. 127–131; także: M. Raczkowski, *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 73, 74.

⁶⁵ Opis informacji zob. D. Makowski, *Praca tymczasowa jako nietypowa...*, op. cit., s. 127, 128.

⁶⁶ Zob. np. M. Rotkiewicz, *Zatrudnianie pracowników tymczasowych*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 125, 126.

⁶⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 962.

⁶⁸ Rozdz. 6.4.

minimalnego, by wygrywać przetargi), a także przewag komparatywnych polskiej gospodarki (umożliwiając „nowy poziom” konkurencji kosztami pracy) oraz kultury organizacyjnej polskich przedsiębiorstw (pozwalając na multiplikację nieformalności). Tym samym chciałbym pokazać, że procesy konwersji i dryfu niejako przekraczają poziom indywidualnych strategii podejmowanych przez aktorów społecznych i są uwarunkowane przez szersze struktury.

4.2. Polityka presji na wynagrodzenie minimalne

4.2.1. Polityka presji na wynagrodzenie minimalne jako polityka publiczna

Po długim okresie bardzo wolnego wzrostu minimalnego wynagrodzenia i spadającej relacji wynagrodzenia minimalnego do przeciętnego rząd PO–PSL podjął politykę istotnego zwiększania wynagrodzenia minimalnego.

W latach 2001–2007 wynagrodzenie minimalne zostało zwiększone o 23%, natomiast w analogicznym okresie w latach 2007–2013 – o 70%. Minimalne wynagrodzenie stanowiło 35% wynagrodzenia przeciętnego w 2006 r., natomiast w 2014 r. odsetek ten wyniósł już 44,4%. O ile w 2008 r. 11 państw Unii Europejskiej posiadało wyższy odsetek minimalnego do przeciętnego wynagrodzenia niż Polska, o tyle w 2014 r. było to już tylko pięć państw⁶⁹. Padają argumenty, że działania te powinny były być jeszcze bardziej zdecydowane⁷⁰, pokazuje to jednak istotną zmianę polityki.

Polityka presji na wynagrodzenie minimalne powinna być rozumiana jako próba wywołania konwersji. Rząd wykorzystał zarezerwowany dla siebie luz decyzyjny do przekształcenia istniejącej polityki, równocześnie mając niewielki zakres kontroli nad jej efektami. Regulacje dotyczące wynagrodzenia minimalnego przewidują automatyczne mechanizmy indeksacji, które stanowią rozwiązanie chroniące instytucję przed dryfem⁷¹. Jeśli wynagrodzenie minimalne wynosi mniej niż połowę wysokości przeciętnego wynagrodzenia, powinno być ono podniesione o prognozowany stopień cen zwiększony o dodatkowo 2/3 wskaźnika prognozowanego realnego przyrostu krajowego brutto⁷². Jeżeli przeciętne

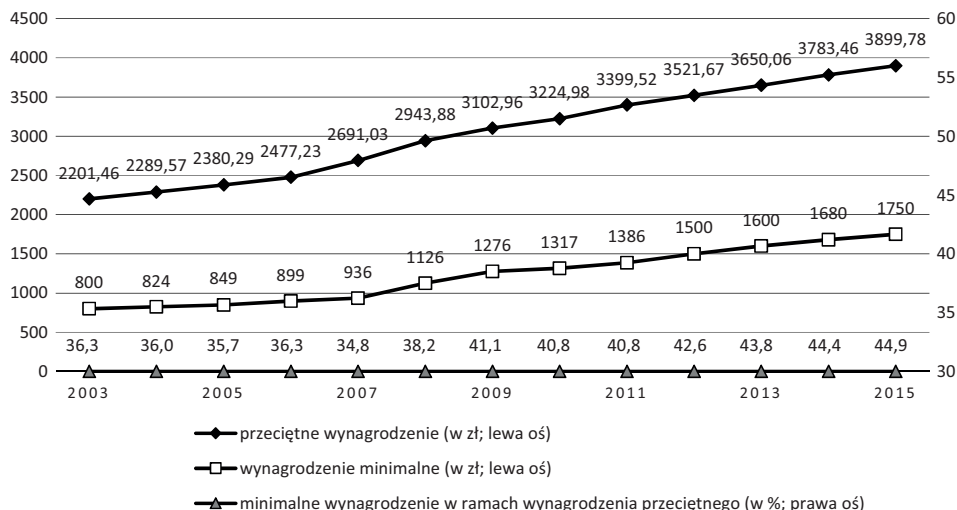
⁶⁹ Eurostat, *Monthly minimum wage as a proportion of average monthly earnings (%) – NACE Rev. 2 (from 2008 onwards)*, 2016.

⁷⁰ M. Kabaj, *Makroekonomiczne determinanty wynagrodzenia minimalnego: na marginesie artykułu prof. W. Rutkowskiego*, „Polityka Społeczna” 2013, nr 8, s. 9–15.

⁷¹ J. Hacker, K. Thelen, P. Pierson, *Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change*, referat wygłoszony na American Political Science Association 2013 Annual Meeting, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303593 (dostęp: 1.08.2019), s. 20 i n.

⁷² Art. 5 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz.U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679.

4.2. Polityka presji na wynagrodzenie minimalne



Wykres 25. Relacja wynagrodzenia przeciętnego do wynagrodzenia minimalnego w Polsce w latach 2003–2015

Źródło: GUS, *Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej (dane za grudzień każdego roku)*, Warszawa 2006–2014; obliczenia własne (kwoty brutto).

wynagrodzenie wzrasta stosunkowo szybko, to relacja między minimalnym a przeciętnym wynagrodzeniem może również szybko się pogorszyć⁷³. Wynagrodzenie minimalne jest ustalane w toku negocjacji przez partnerów społecznych zasiadających w Radzie Dialogu Społecznego (do 2015 r. – Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych). Jeśli partnerzy społeczni nie osiągną porozumienia, Rada Ministrów sama ustala wysokość minimalnego wynagrodzenia⁷⁴. Biorąc pod uwagę, że do takich porozumień dochodzi rzadko⁷⁵, ponieważ pracodawcy chcą wzrostów na poziomie przewidywanym przez wymagane prawem mechanizmy automatycznej indeksacji, natomiast pracownicy chcą wzrostów zdecydowanie wyższych, zwykle zadanie wyznaczenia wynagrodzenia minimalnego ostatecznie i tak spada na rząd. Odbywa się to w formie rozporządzenia Rady Ministrów (a nie ustawy, która musiałaby przejść pełną drogę legislacyjną), co daje duży zakres dyskrecjonalności. Pracodawcy zwykle krytykują podwyżki minimalnego wynagrodzenia przekraczające stawki wymagane przez wskaźniki indeksacji, lecz ich możliwości wetowania są słabe. Uwagi pracodawców

⁷³ Należy przy tym zauważyć, że przeciętne wynagrodzenie jest obliczane dla sektora przedsiębiorstw zatrudniających powyżej dziewięciu pracowników, które lepiej im płacą. W efekcie istnieje istotna rozbieżność między przeciętnym wynagrodzeniem a medianą wynagrodzeń.

⁷⁴ Art. 2 ust. 5 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

⁷⁵ W okresie rządów PO–PSL pracodawcy i pracownicy porozumieli się do co wysokości pracy minimalnej jedynie w 2010 r.

odnoszące się do podwyżek większych niż wymagane przez prawo podkreślały, że spowoduje to zwiększenie szarej strefy i wzrost odsetka użycia umów niestandardowych⁷⁶. Reakcja pracodawców nigdy jednak nie była bardzo zdecydowana, co zdaje się wynikać z faktu, że istnienie szerokiego wachlarza możliwości wykorzystania niestandardowych form zatrudnienia oferowało możliwość uniknięcia wzrostów wynagrodzenia minimalnego.

Prowadzona w latach 2007–2015 polityka presji na wynagrodzenie minimalne miała zrealizować kilka celów. Po pierwsze, miała zwiększyć dochód najmniej zarabiających. Z punktu widzenia wyrównywania różnic dochodowych działania były przynajmniej częściowo skuteczne⁷⁷. W latach 2007–2014 dochód najmniej zarabiających rósł szybciej niż 10% najlepiej zarabiających, co należy uznać za sukces z punktu widzenia polityk publicznych, szczególnie zestawivszy polski wynik z innymi państwami rozwiniętymi, gdzie dolny decyl przeciętnie stracił więcej niż górny⁷⁸. Co więcej, choć istnieją kontrowersje co do tego, jak dokładnie rozwijały się nierówności dochodowe i majątkowe w trakcie kryzysu ekonomicznego w Polsce, dane wskazują, że przynajmniej nie doszło do znaczącego ich wzrostu. Biorąc pod uwagę okoliczności i światowe trendy we wzroście zarówno dochodowych, jak i majątkowych nierówności, należy potraktować to jako pewne osiągnięcie⁷⁹.

Po drugie, presja na wynagrodzenie minimalne miała zwiększyć wewnętrzną konsumpcję. Poddany stagnacji eksport miał zostać „zastąpiony” przez zwiększoną wewnętrzną konsumpcję. W najtrudniejszym z punktu widzenia ekonomicznego roku 2009 to zewnętrzny popyt umożliwił uniknięcie recesji, ale następujący po nim okres ożywienia gospodarczego Polska zawdzięczała już zwiększeniu wewnętrznej konsumpcji⁸⁰. Oczywiście wynagrodzenie minimalne odegrało tu jedynie pomocniczą rolę.

⁷⁶ M. Kowalski, *FPP: 2000 zł – pomoże najsłabszym, ale zwiększy bezrobocie*, 2016, <http://inwestycje.pl/gospodarka/FPP-2000-zl---pomoze-najslabszym-ale-zwiekszy-bezrobocie;284188;0.html> (dostęp: 1.08.2019); M. Starczewska-Krzysztozek, *Lewiatan: wysoka płaca minimalna zagraża mikroprzedsiębiorstwom*, 2016, www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-artykul/lewiatan-wysoka-placa-minimalna-zagraza-mikroprzedsiębiorstwom (dostęp: 1.08.2019).

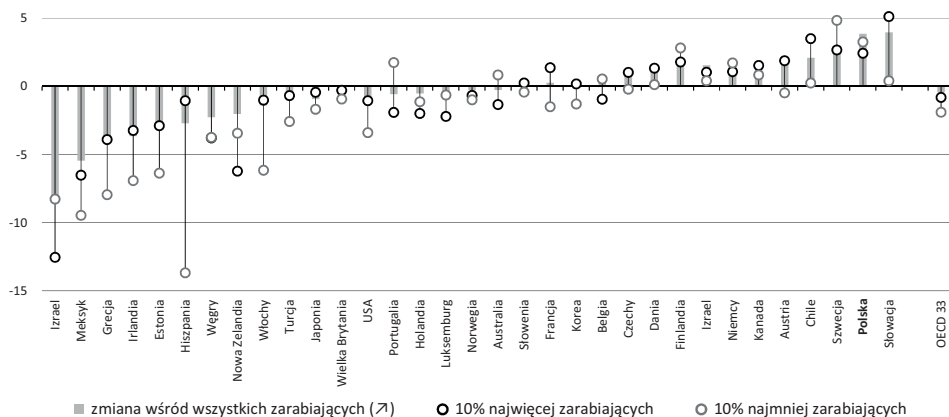
⁷⁷ H. Immervoll, *Minimum wages after the crisis*, prezentacja wygłoszona na konferencji Instytutu Badań Strukturalnych, Warszawa 2014, s. 8.

⁷⁸ Tj. wśród 10% najmniej zarabiających.

⁷⁹ M. Brzeziński, *Nierówności w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, 2013, coin.wne.uw.edu.pl/mbrzezinski/research/MB_KEP_2013.pdf (dostęp: 1.08.2019); idem, *Income Dynamics in Poland during the Great Recession and Recovery: The Role of Tax and Benefit System*, 2015, coin.wne.uw.edu.pl/mbrzezinski/research/WBIncomeDynamicsPoland_rev.pdf (dostęp: 1.08.2019).

⁸⁰ K. Świątlik, *Konsumpcja jako czynnik wzrostu PKB w Polsce*, „Konsumpcja i Rozwój” 2012, nr 1(2), s. 19 i n.; Ł. Jabłoński, *Czynniki wzrostu gospodarczego w czasie bieżącego kryzysu. Polska na tle wybranych krajów świata*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, t. 30, s. 90–107.

4.2. Polityka presji na wynagrodzenie minimalne



Wykres 26. Zmiana w dochodzie rozporządzalnym gospodarstwa domowego między 2007 a 2010 r. według decyla dochodowego (w %)

Źródło: OECD, *Income Distribution Database*, <https://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (dostęp: 25.09.2019)

4.2.2. Wynagrodzenie minimalne i destandaryzacja zatrudnienia – komplementarność umów cywilnoprawnych

Jak sugerują modele ekonomiczne i socjologiczne, w warunkach wysokiego klina podatkowego dla najmniej zarabiających oraz wieloznaczności funkcjonowania instytucji wzrosty wynagrodzenia minimalnego mogą zmniejszać atrakcyjność zatrudniania pracowników zarabiających mało (ponieważ to ich koszty pracy rosną na skutek zwiększania wynagrodzenia minimalnego) i tym samym albo zwiększyć bezrobocie, albo przyczynić się do wzrostu wykorzystywania umów niestandardowych, które nie są objęte tym minimalnym wynagrodzeniem.

Agnieszka Kamińska i Piotr Lewandowski oszacowali, że między 2002 a 2013 r. ok. 115 tys. osób rocznie było zwalnianych w wyniku wzrostów wynagrodzenia minimalnego, które spowodowało, że ich umowy kodeksowe stały się nieopłacalne ekonomicznie dla pracodawców⁸¹. Duża część z tych osób podjęła później zatrudnienie na nieobjętych wynagrodzeniem minimalnym umowach cywilnoprawnych. Stało się tak z wielu przyczyn, w szczególności z powodu różnicy między całkowitymi kosztami pracodawcy a wynagrodzeniem netto pracownika (czyli struktury klina podatkowego).

Konwersja umów cywilnoprawnych w stronę umożliwiającą ich wykorzystanie jako substytutów umów o pracę, a także dryf w regulacjach zatrudnienia były więc komplementarne wobec polityki presji na wynagrodzenie minimalne.

⁸¹ A. Kamińska, P. Lewandowski, *The Effects of Minimum Wage on a Labour Market with High Temporary Employment*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2015.

Nowe sposoby wykorzystania umów cywilnoprawnych mediowały negatywne konsekwencje polityki poprzez dostarczanie możliwości zatrudnienia nisko opłacanych pracowników na semiformalnych umowach, wykorzystywanych do strukturyzowania relacji zatrudnienia. Z punktu widzenia pracodawców stanowiły one tanią alternatywę wobec droższych umów kodeksowych, z perspektywy zaś pracowników – źródło dochodu dla tych, „którzy w innym wypadku [na skutek utraty umowy o pracę – przyp. KM] byłiby pozbawieni środków do życia”⁸².

4.2.3. Samonapędzająca się dynamika kształtowania wynagrodzenia minimalnego

Ze względu na istnienie cywilnoprawnych alternatywnych rozwiązań wobec zatrudnienia kodeksowego oraz sposób kształtowania samego wynagrodzenia minimalnego polityka presji na wynagrodzenie minimalne stworzyła samonapędzającą się dynamikę. Celem tego podrozdziału nie jest skrytykowanie założeń polityki presji na wynagrodzenie minimalne, lecz pokazanie, w jaki sposób polityka ta, ze względu na sposób liczenia wynagrodzenia minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia, w połączeniu z nieszczelnością polskich regulacji zatrudnienia oraz specyficzną strukturą klina podatkowego, mogła generować samonapędzającą się dynamikę wzmagającą destandaryzację rynku pracy. Wchodziły w grę dwa mechanizmy, które mogły być samonapędzające się w tym znaczeniu, że negatywne konsekwencje podnoszenia wynagrodzenia minimalnego spowodowane wysokim klinem podatkowym oraz nieszczelnością regulacji mogły zwrócić dynamizować dalszy wzrost wynagrodzenia minimalnego, który ponownie mógł „wypychać” osoby z umów kodeksowych⁸³.

Po pierwsze, sposób kalkulacji wzrostów wynagrodzenia minimalnego powodował, że jeśli wynagrodzenie minimalne przyczyniało się do zwalniania najmniej zarabiających osób z umów kodeksowych, to w rezultacie zwiększało to przeciętne wynagrodzenie w gospodarce, powodując konieczność wzrostu wynagrodzenia minimalnego w kolejnym roku. Zakres wzrostu wynagrodzenia minimalnego jest liczony w odniesieniu do wynagrodzenia przeciętnego. Z kolei kalkulacja przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej odbywa się z wyłączeniem osób, które pracują w ramach umów cywilnoprawnych⁸⁴,

⁸² Sformułowanie za: A. Portes, W. Haller, *The informal economy*, w: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton 2005, s. 420 (tłum. własne).

⁸³ Zob. np. W. Jarzyński, A. Rzońca, P. Stolarczyk, W. Wojciechowski, *Płaca minimalna zabija miejsca pracy*, Analiza FOR 2/2011, Warszawa 2011.

⁸⁴ Przeciętne wynagrodzenie kalkulowane jest na podstawie wynagrodzeń osobowych, natomiast wynagrodzenia z umów cywilnoprawnych są wynagrodzeniami bezosobowymi. Zob. GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 9.

co oznacza, że osoby „wypchnięte” z umów kodeksowych na cywilnoprawne nie są do tej grupy osób włączane. W sytuacji, gdy najmniej zarabiające na umowach kodeksowych osoby są wypychane na umowy cywilnoprawne z powodu wzrostu wynagrodzenia minimalnego, w puli osób stanowiących podstawę do obliczania wynagrodzenia przeciętnego zostają osoby o większych wynagrodzeniach, co powoduje dalsze zwiększanie wynagrodzenia minimalnego, które może powodować dalsze „wypychanie osób” z umów kodeksowych i wypadanie ich z puli osób, na podstawie której kalkuluje się wynagrodzenie przeciętne.

Po drugie, wzrost wynagrodzenia minimalnego powoduje presję płacową wśród pracowników zarabiających więcej niż wynagrodzenie minimalne. W latach po wybuchu kryzysu ekonomicznego wzrosty wynagrodzenia minimalnego były główną przyczyną presji płacowej, także dla osób zarabiających powyżej wynagrodzenia minimalnego⁸⁵. To oczywiście powoduje dalsze wzrosty wynagrodzenia minimalnego, mogące powodować dalsze wypychanie osób najmniej zarabiających z umów kodeksowych.

4.3. Paradygmat „taniego państwa”

4.3.1. Paradygmat „taniego państwa” jako polityka publiczna

Kolejną sferą, w której niejasność funkcjonowania oraz formalnego brzmienia instytucji zwiększała efektywność prowadzonych polityk publicznych, są działania nakierowane na realizację paradygmatu „taniego państwa”. Spowodowały one w szczególności konwersję w zamówieniach publicznych. Wdrażanie paradygmatu „taniego państwa” pokazuje również, jak polityki publiczne w pośredni sposób promowały destandaryzację zatrudnienia i stosunków pracy.

Celem niniejszego podrozdziału jest opisanie konsekwencji polityki „taniego państwa”, która nakierowana była na poszukiwanie oszczędności w kosztach pracy w sektorze publicznym. Paradygmat nakierował poszczególne podmioty i agendy publiczne bezpośrednio zatrudniające pracowników na szukanie oszczędności, zwolnienia oraz cięcie kosztów. Odbывало się to przede wszystkim poprzez *outsourcing* zadań publicznych, na którego efektywność (a wręcz wykonalność) finansową wpływały adaptacje stosowane przez podwykonawców sektora publicznego (podmioty prywatne), polegające na wykorzystywaniu niestandardowych form zatrudnienia. Polityka państwa rozszerzyła agresywną konkurencję kosztową na części rynku, które wcześniej zagospodarowane były przez zatrudnienie bezpośrednio w sektorze publicznym, co do zasady spełniające

⁸⁵ NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2013*, Warszawa 2014, s. 54–61; NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2014*, Warszawa 2015, s. 36.

standardy prawne. Paradygmat „taniego państwa” pozostawał w skomplikowanej relacji z sytuacją na rynku pracy oraz zmianami w prawie pracy. Z jednej strony realizacja paradygmatu uzależniona była od dryfu zatrudnienia standardowego oraz konwersji umów cywilnoprawnych, z drugiej zaś – państwo było „kreatywnym niszczycielem” rynku pracy, przyspieszając proces jego destandaryzacji poprzez narzucanie kryteriów ściśle zorientowanych kosztowo. Paradygmat „taniego państwa” zainicjował zarówno aktywne działania państwa w sposób bezpośredni wpływające na rynek, jak i bardziej „ukryte” zmiany odbywające się na szczeblu pozbawionym bezpośredniej kontroli politycznej. Działania aktywne polegały na likwidacji gospodarstw pomocniczych oraz wypchnięciu świadczenia usług pomocniczych na rynek. Można je opisać jako przesunięcie deregulacyjne. Działania „ukryte” polegały na narzuceniu podmiotom publicznym obowiązku agresywnego poszukiwania oszczędności. Powinno się je opisać jako konwersję. Wypromowano zlecenie części zadań administracji w procesie zamówień publicznych opartym na ściśle rynkowych kryteriach. Administracja nastawiona była na wybieranie najtańszych ofert, które musiały zakładać stosowanie niestandardowych, a często wręcz nielegalnych form zatrudnienia. Prowadziło to do pośredniego promowania przez podmioty publiczne destandaryzacji zatrudnienia.

Postulat „taniego państwa” został wysunięty przez Prawo i Sprawiedliwość na potrzeby kampanii w 2005 r.⁸⁶ Postawiona diagnoza mówiła o przeroście administracji państwowej, jej niesprawności, skorumpowaniu oraz niedostosowaniu do ówczesnych wyzwań⁸⁷. Program zakładał likwidację licznych agencji, funduszy specjalnych i urzędów oraz ich konsolidację, a także wprowadzenie nowych metod opisu i wyceny stanowisk pracy, co miało zwiększyć efektywność i jakość pracy administracji. Oba działania miały doprowadzić do redukcji zatrudnienia w administracji⁸⁸ o ok. 120 tys. osób⁸⁹.

Przed wyborami parlamentarnymi w 2005 r. aktorzy sceny politycznej spodziewali się zwycięstwa Platformy Obywatelskiej oraz zawarcia przez zwycięską partię koalicji z Prawem i Sprawiedliwością. Osobą planowaną na premiera był Jan Rokita, który wraz ze Stefanem Kawalcem opublikował w 2005 r. raport „Państwo dla obywateli. Plan rządzenia 2005–2009”. Raport stanowił rodzaj mapy drogowej dla przyszłego rządu PO–PiS i dobrze oddawał główne kierunki, które były

⁸⁶ W programie wyborczym postulat ten nazywa się dokładnie „Tanie i Sprawne Państwo”.

⁸⁷ Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich. Program Prawa i Sprawiedliwości 2005*, Warszawa 2005, s. 60.

⁸⁸ Ibidem, s. 60, 61.

⁸⁹ J. Kaczyński, *O naprawie Rzeczypospolitej*. Wykład wygłoszony w Fundacji im. Stefana Batorego w dniu 14.02.2005, Warszawa 2005, www.batory.org.pl/upload/jkaczynski.pdf (dostęp: 1.08.2019), s. 20.

podejmowane zarówno w trakcie rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005–2007), jak i Platformy Obywatelskiej (2007–2015) w zakresie reorganizacji administracji publicznej. Raport kładł nacisk na reorientację zarządzania publicznego w stronę zarządzania przez rezultaty i inkorporowania „praktyk zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym”⁹⁰. Autorzy proponowali zastosowanie budżetów zadaniowych, z zadaniami ściśle powiązanymi z planowanymi celami i określonymi wskaźnikami efektywności⁹¹. Proponowano głęboką konsolidację sektora finansów publicznych, usunięcie części agend państwowych, konsolidację i przesunięcia zadań⁹². Działania miały doprowadzić do redukcji zatrudnienia⁹³.

Proponowane w programach wyborczych obu partii rozwiązania właściwie się nie różniły. Stawiano zbliżoną diagnozę i proponowano podobne remedia. Zarówno PO, jak i PiS były przekonane o konieczności bardzo głębokiej reformy państwa po rządach postkomunistów. Paradygmat „taniego państwa” należy więc umieścić w szerszym kontekście w dużej mierze zgodnej diagnozy PO i PiS co do problemów III Rzeczypospolitej ujawnionych w czasie rządów koalicji SLD–UP. „Tanie państwo” było elementem rozliczenia z postkomunistyczną strukturą zarządzania (i zatrudnienia) w sektorze publicznym poprzez wprowadzanie myślenia rynkowego, opartego na bardziej przejrzystych i bardziej sformalizowanych kryteriach. Sektor publiczny był postrzegany jako sterowany polityczną logiką dystrybucji, często przesiąknięty korupcją i niejasnymi układami. W tym sensie istotnym dopełnieniem paradygmatu „taniego państwa” był nacisk położony na walkę z korupcją oraz atmosfera podejrzliwości wobec sektora publicznego, podzielana przez przedstawicieli obu partii. Stąd też zdecydowany akcent położony jest na przejrzystość finansową, podział na cele polityczne–zadania–realizację oraz na hierarchiczny nadzór, mający zaktywizować instytucje publiczne, posądzane o bycie „przechowalnikami” czy „synekurami”.

Zestaw diagnoz i recept powtórzony został również po upadku planowanej koalicji PO–PiS w programach obu partii wysuniętych w kolejnych wyborach. Program Platformy Obywatelskiej z 2007 r. kładł nacisk na stosowanie perspektywy klienckiej w administracji publicznej, „radikalne ograniczenie kosztów” poprzez konsolidację administracji publicznej oraz zastosowanie nowych metod zarządzania, w tym ewaluacji opartej na rezultatach i budżetach zadaniowych⁹⁴. Zbliżone postulaty pojawiły się w programie PiS w 2007 r.: dalszej konsolidacji

⁹⁰ J. Rokita, S. Kawalec, *Państwo dla Obywateli. Plan Rządzenia 2005–2009*, Instytut Państwa i Administracji, Warszawa 2005, s. 42.

⁹¹ Ibidem, s. 43.

⁹² Ibidem, s. 47–51.

⁹³ Ibidem, s. 72–75.

⁹⁴ Platforma Obywatelska, *Polska zasługuje na cud gospodarczy. Program Platformy Obywatelskiej 2007*, Warszawa 2007, s. 12–24.

finansów publicznych, budżetów zadaniowych i polityk publicznych zorientowanych na rezultaty, a także „rygorystycznych ograniczeń w wydawaniu publicznych pieniędzy” w celu „zwalczania „bałaganu, korupcji i marnotrawstwa pieniędzy podatników”⁹⁵. Zestaw proponowanych reform w administracji publicznej w zasadzie nie zmienił się w programie PiS z 2011 r.⁹⁶ Porozumienie najważniejszych polityków co do koncepcji „taniego państwa” dobrze widać w przedwyborczej debacie między Donaldem Tuskiem a Jarosławem Kaczyńskim w 2007 r., w której obaj kandydaci na premiera prześcigali się co do tego, kto efektywniej wdroży koncepcję⁹⁷.

Opisany bardziej szczegółowo poniżej zestaw poglądów nazywam paradygmatem właśnie ze względu na to, że był on zgodnym zestawem poglądów podzielanych przez obie główne partie polityczne – partię rządzącą oraz główną partię opozycyjną – w zależności od okresu była to Platforma Obywatelska lub Prawo i Sprawiedliwość. Wydaje się, że to „porozumienie ponad podziałami” jest wystarczające do stwierdzenia istnienia paradygmatu, jeżeli główni aktorzy sceny politycznej zasadniczo zgadzali się co do kierunku i filozofii podejmowanych działań, nawet jeżeli różnili się w ocenie wzajemnej skuteczności w realizacji owego paradygmatu.

4.3.2. Elementy paradygmatu

Paradygmat „taniego państwa” odwoływał się otwarcie do „szczupłego” zarządzania (ang. *lean management*) oraz koncepcji nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management*), która z kolei stanowiła międzynarodowy paradygmat myślenia o usługach publicznych⁹⁸. Diagnozy PO i PiS zakładały konieczność:

- 1) Konsolidacji sektora finansów publicznych oraz likwidacji wielu podmiotów publicznych i agend⁹⁹.

⁹⁵ Prawo i Sprawiedliwość, *Dbamy o Polskę. Dbamy o Polaków. Program Prawa i Sprawiedliwości 2007*, Warszawa 2007, s. 26–29.

⁹⁶ Prawo i Sprawiedliwość, *Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości 2011*, Warszawa 2011, s. 103.

⁹⁷ K. Duda, *Outsourcing usług...*, op. cit., s. 18; także: Debata między Donaldem Tuskiem a Jarosławem Kaczyńskim w 2007 r., <https://www.youtube.com/watch?v=b7haE8SdKYs> (dostęp: 1.08.2019).

⁹⁸ D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny: wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 40–48; A. Grycuk, *Lean government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, „Analizy BAS” 2011, nr 3(47).

⁹⁹ Zob. Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita...*, op. cit., s. 60, 61; Prawo i Sprawiedliwość, *Dbamy o Polskę...*, op. cit., s. 26, 27; J. Rokita, S. Kawalec, *Państwo dla Obywateli...*, op. cit., s. 47–51; Platforma Obywatelska, *Polska zasługuje...*, op. cit., s. 25.

- 2) Zredukowania kosztów funkcjonowania administracji publicznej oraz ograniczenia zatrudnienia w sektorze publicznym¹⁰⁰. Lansowana koncepcja ograniczania wydatków przez państwo promowała zachowania agresywnie nastawione na oszczędności. Istotnym aspektem było przeciwdziałanie korupcji. Stosowanie innych kryteriów niż cena musiało budzić wątpliwości, co wynikało z podejrzliwości wobec uczciwości podmiotów publicznych. POPiSowski konsens wokół „taniego państwa” miał być odpowiedzią na niejasne mechanizmy publicznej dystrybucji dóbr dominujące w czasie sprawowania władzy przez SLD.
- 3) Zorientowania administracji publicznej na zarządzanie poprzez zadania i cele. Podmioty publiczne miały sporządzać plany działania według możliwości finansowych oraz realizować je, a także wprowadzać budżety zadaniowe. Podmioty miały być przekierowane w celu skoncentrowania się na zadaniach kluczowych z ich punktu widzenia oraz możliwie ograniczać inne zadania, w tym redukować nadmierne zatrudnienie. Miało to promować efektywność, transparentność finansową ograniczającą ryzyko korupcji, innowacyjność instytucjonalną i bardziej aktywne podejście podmiotów publicznych¹⁰¹.
- 4) Rozbudowania mechanizmów sprawozdawczości i nadzoru. Podmioty miały precyzyjnie sprawozdawać swoje plany, zrealizowane działania oraz efektywność w zakresie realizacji instytucjom nadzorczym. Budżetowanie miało być powiązane z efektywnością¹⁰².

Należy zauważyć, że cele i środki paradygmatu „taniego państwa” były zgodne z założeniami nowego zarządzania publicznego, wpływowego globalnego paradygmatu reform sektora publicznego¹⁰³, intelektualnie najbardziej żywotnego w latach 90. i na początku lat 2000. Do „doktrynalnych” komponentów nowego

¹⁰⁰ Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita...*, op. cit., s. 60, 61; Prawo i Sprawiedliwość, *Dbamy o Polskę...*, op. cit., s. 26, 27; Prawo i Sprawiedliwość, *Nowoczesna, Solidarna...*, op. cit., s. 103; J. Rokita, S. Kawalec, *Państwo dla Obywateli...*, op. cit., s. 72 i n.; Platforma Obywatelska, *Polska zasługuje...*, op. cit., s. 15, 25.

¹⁰¹ Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita...*, op. cit., s. 60; Prawo i Sprawiedliwość, *Dbamy o Polskę...*, op. cit., s. 26–29; J. Rokita, S. Kawalec, *Państwo dla Obywateli...*, op. cit., s. 42–45, 72–75; Platforma Obywatelska, *Polska zasługuje...*, op. cit., s. 24.

¹⁰² Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita...*, op. cit., s. 60, 61; Prawo i Sprawiedliwość, *Dbamy o Polskę...*, op. cit., s. 29; Prawo i Sprawiedliwość, *Nowoczesna, Solidarna...*, op. cit., s. 103; J. Rokita, S. Kawalec, *Państwo dla Obywateli...*, op. cit., s. 42–45, 72; Platforma Obywatelska, *Polska zasługuje...*, op. cit., s. 24.

¹⁰³ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. A. Jankowski, wyd. 2, Media i Rodzina, Poznań 2005; K. Czarnecki, *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1(15), s. 5–19. Status nowego zarządzania publicznego jako paradygmatu kwestionuje Christopher Hood, podkreślając jego rzeczywistą heterogeniczność. C. Hood, *Contemporary public management: a new global paradigm?*, „Public Policy and Administration” 1995, nr 10(2), s. 104–117.

zarządzania publicznego¹⁰⁴ należały: profesjonalizacja zarządzania sektorem publicznym; wprowadzenie precyzyjnych celów oraz standardów jakości i oceny skuteczności prowadzonych działań; decentralizacja budżetowania i kontraktowanie części usług publicznych; adaptowanie metod zarządzania sektora prywatnego oraz wprowadzenie mechanizmów konkurencyjności do sektora publicznego, np. poprzez stosowanie przetargów; poszukiwanie oszczędności w wykorzystywaniu zasobów, w tym poprzez redukcję zatrudnienia w sektorze publicznym.

Choć w środowisku naukowym nowe zarządzanie publiczne zaczęło słabnąć po krytykach wysuniętych po 2000 r., a od 2005 r. właściwie „nie sposób już traktować nowego zarządzania publicznego jako żywej, aktualnej koncepcji”¹⁰⁵, to paradygmat ten nie tylko przeniknął jako intuicyjny sposób myślenia do wielu nowszych trendów, lecz jego apologeti pozostali na peryferiach debaty o przekształcaniach administracji publicznej, w tym w Polsce. Nowe zarządzanie publiczne w Polsce szerszy oddźwięk zaczyna zdobywać w 2005 r., kiedy pojawiło się drugie wydanie „Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną” autorstwa Davida Osborne’a i Teda Gaeblera¹⁰⁶. Dawid Sześciło zauważa, że w ciągu ostatnich 20 lat w Polsce dokonano jednak wielu reform w duchu nowego zarządzania publicznego, choć twórcy tych reform niekoniecznie bezpośrednio odwoływali się do koncepcji¹⁰⁷. Nietrudno zauważyć, że koncepcja „taniego państwa” w dużej mierze powiela podstawowe postulaty międzynarodowego paradygmatu nowego zarządzania publicznego.

4.3.3. Realizacja paradygmatu „taniego państwa”

W sensie politycznym paradygmat „taniego państwa” przyniósł dwa rodzaje zmian: przesunięcie (*displacement*) polegające na likwidacji gospodarstw pomocniczych oraz konwersję (*conversion*) oznaczającą zmianę biurokratycznych praktyk w stronę poszukiwania przez podmioty publiczne redukcji kosztów zatrudnienia, które przyczyniło się do wykorzystywania przez podwykonawców

¹⁰⁴ C. Hood, *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, nr 69(1), s. 4, 5; tłumaczenie części pojęć za: K. Czarnecki, *Idee i praktyki...*, op. cit., s. 13 (Krzysztof Czarnecki podaje błędne oznaczenie stron w artykule Hooda – jako strony 2–3 zamiast 4–5).

¹⁰⁵ D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny...*, op. cit., s. 56.

¹⁰⁶ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej...*, op. cit.

¹⁰⁷ Do tych reform można zaliczyć: decentralizację poprzez powierzenie wielu zadań publicznych jednostkom samorządu lokalnego i regionalnego; rozwój kontraktowania zadań publicznych; rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego; profesjonalizację zarządzania w administracji publicznej (budżetowanie zadaniowe, systemy zarządzania jakością i rozwojem instytucjonalnym); oraz prywatyzację niektórych zadań publicznych (w szczególności wywozu odpadów). D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny...*, op. cit., s. 46–48.

sektora publicznego niestandardowych umów, aby sprostać wymaganiom kosztowym. Konwersja biurokratycznych praktyk odbywała się jednak w ściśle wyznaczonych przez rządzących warunkach, tj. zamrożenia płac w budżetówce, politycznych zaleceń redukcji zatrudnienia i poszukiwania części usług na rynku, a także nacisku na wprowadzanie bardziej zadaniowych metod działania i narzucaniu przejrzystych metod wybierania ofert.

Po pierwsze, „wyszczuplanie” administracji prowadzone w ramach realizacji paradygmatu „taniego państwa” miało prowadzić do skoncentrowania się podmiotów publicznych na poszczególnych kluczowych zadaniach i zlecenia pozostałej działalności na rynek. Jednym z działań, które miały się do tego przyczynić, była likwidacja gospodarstw pomocniczych (uchwalona jeszcze w czasie rządów PiS z inspiracji Zyty Gilowskiej¹⁰⁸ i realizowana do 31 grudnia 2010 r.).

Zreformowana w czasie rządów PiS ustawa o finansach publicznych zakładała, że usługi świadczone w ramach gospodarstw pomocniczych¹⁰⁹ miały być przekierowane na „zewnątrz” podmiotów, co hipotetycznie przyniosłoby budżetowi istotne oszczędności wynikające z większej konkurencyjności tych usług – w związku z tym, że miały być one pozyskiwane na rynku¹¹⁰. Zlikwidowanie gospodarstw pomocniczych w praktyce oznaczało, że wiele podmiotów zaczęło stosować mechanizm zamówień publicznych do realizacji określonych rodzajów usług, dokonując *outsourcingu*, w szczególności usług utrzymania czystości i ochrony, zwłaszcza często świadczonych w ramach gospodarstw pomocniczych¹¹¹.

W tym zakresie paradygmat taniego państwa przyczynił się do zmiany, którą należy rozumieć jako „przesunięcie” (*displacement*) nakierowane na urynkowanie. Przesunięcie w politykach publicznych polega na zastąpieniu

¹⁰⁸ Zyta Gilowska była wcześniej silnie związana z Platformą Obywatelską, a powołanie jej do rządu stanowiło element tworzenia przez mniejszościowy gabinet PiS substytutu koalicji PO–PiS, co jeszcze wzmacnia tezę o „porozumieniu ponad podziałami” w zakresie likwidacji gospodarstw pomocniczych. Jan Rokita w ten sposób opisuje rząd Kazimierza Marcinkiewicza: „Co więcej, gabinet [Kazimierza Marcinkiewicza – przyp. KM] zaludnił się postaciami z kręgu PO (Gilowska, Religa, Gęsicka), a nawet dawnej Unii (Meller). To klasyczna sytuacja rezyduów scenariusza wielkiej koalicji, który się rozpadł, mimo iż nie miał żadnej dobrej alternatywy. Skoro więc do współrządzenia nie było prawdziwej Platformy, to Marcinkiewicz stworzył sobie jej namiastkę we własnym rządzie”. J. Rokita, *Anatomia przypadku. Rozmowa z Robertem Krasowskim*, Czerwone i Czarne, Gdańsk 2013, wersja ebook.

¹⁰⁹ Jednostki mające świadczyć część działalności podstawowej lub działalność uboczną na rzecz danej jednostki budżetowej – głównie były to działania pomocnicze, takie jak utrzymanie czystości, administracja, ochrona itd.

¹¹⁰ M. Błaszczak, *Odpowiedź szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 1542 w sprawie realizowania programu „Tanie państwo” w związku ze zwiększeniem liczby etatów w administracji państwowej*, Warszawa, 4.04.2006, orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/26986712 (dostęp: 1.08.2019).

¹¹¹ K. Duda, *Outsourcing usług...*, op. cit., s. 18, 19.

istniejących reguł poprzez nowe reguły. Zmiana polegała tutaj na likwidacji gospodarstw pomocniczych oraz aktywnym promowaniu urynkwienia świadczenia konkretnych usług, które miały być świadczone na rzecz podmiotów publicznych przez kontraktowane firmy, wybierane w ramach procedury zamówień publicznych.

Po drugie, elementem polityki oszczędności (w tym: obniżania długu publicznego¹¹²), zbliżającego się do limitów konstytucyjnych i unijnych, było zamrożenie płac w sektorze publicznym trwające od roku 2010 aż do 2019¹¹³. Oprócz oczywistej konsekwencji związanej ze spadkiem realnych dochodów pracowników w sferze budżetowej zamrożenie funduszu płac oznaczało brak możliwości zatrudniania nowych pracowników w konkretnych jednostkach budżetowych, co powodowało, że musiały one ich pozyskiwać w inny sposób.

Zamrożenie funduszu płac oraz nacisk na redukowanie zatrudnienia powodowały, że podmioty publiczne musiały znajdować inne rozwiązania wobec zatrudniania pracowników na umowach kodeksowych. Działo się to przede wszystkim poprzez zakupy usług, które ujmowane były w innej niż wynagrodzenia klasyfikacji wydatków budżetowych¹¹⁴, na dwa sposoby. Podmioty publiczne albo dokonywały *outsourcingu* części usług, które wcześniej wykonywali pracownicy, poprzez zatrudnianie podwykonawców w ramach zamówień publicznych, albo też zatrudniały pracowników w sektorze publicznym na umowach cywilnoprawnych (jako formalnie świadczących usługi, a nie pracę). Raport Najwyższej Izby Kontroli dostrzega wręcz, że mniej więcej w 2012 r. w związku faktem, że sektor publiczny formalnie nie mógł zwiększać funduszu płac, a więc zatrudniać nowych osób, na rynku pojawiają się agencje pracy tymczasowej specjalizujące się w oferowaniu usług sektorowi publicznemu¹¹⁵. Okres po zamrożeniu płac (po 2010 r.) zbiega się więc czasowo z poważnym (ok. dwukrotnym) wzrostem zatrudnienia na umowach cywilnoprawnych w sektorze publicznym (które również ujmowane są w innej pozycji budżetowej niż fundusz płac).

Na marginesie należy dodać, że najdrastyczniejszą próbą implementacji paradygmatu taniego państwa w jego fazie „antykryzysowej” były zabiegi zmierzające do wprowadzenia ustawy o racjonalizacji zatrudnienia¹¹⁶. Przewidywała

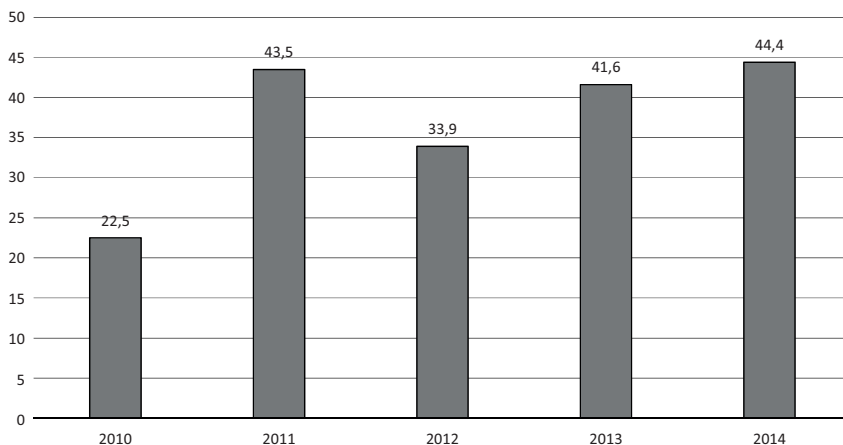
¹¹² G. Rae, *Austerity Policies in Europe: The Case of Poland*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2012.

¹¹³ Stan na 2019 r. Wynagrodzenia były kilkakrotnie odmrażane dla poszczególnych grup zawodowych (m.in. dla nauczycieli w 2010 i 2011 r.; dla nauczycieli, policji i wojska w 2012 r.; dla nauczycieli akademickich w 2014 r.; dla wielu grup zawodowych w 2017 i 2018 r.).

¹¹⁴ Takie działania pokazuje raport: NIK, *Zlecanie podstawowych zadań organów władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 18, 19, 27.

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 19.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013.



Wykres 27. Zatrudnienie niestandardowe w administracji publicznej. Liczba osób, z którymi w danym roku została zawarta umowa zlecenia lub umowa o dzieło w administracji publicznej, a które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy (liczby bezwzględne, w tys. osób)

Źródło: PKD, GUS, *Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne*; GUS, *Rocznik statystyczny pracy 2012*, Warszawa 2014, s. 132; GUS, *Rocznik statystyczny pracy 2015*, Warszawa 2016, s. 133; obliczenia własne, dla lat 2013 i 2014 zsumowane kategorie: „Osoby, z którymi w okresie od 1 I do 31 XII roku sprawozdawczego zawarto umowę zlecenia, a które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy” oraz „Osoby z którymi w okresie od 1 I do 31 XII roku sprawozdawczego zawarto umowę o dzieło, a które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy”).

ona zobowiązanie jednostek budżetowych i wielu podmiotów publicznych do redukcji zatrudnienia pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy o 10% (za wyjątkiem sędziów, prokuratorów i służb mundurowych). W sumie w ramach ustawy planowano zwolnić w „mechaniczny” sposób ok. 28 tys. osób¹¹⁷. Poza odprawami ustawa nie przewidywała niemal żadnych mechanizmów ochronnych dla zwalnianych pracowników. Miała przynieść daleko idące korzyści i zapobiec przekroczeniu przez polski budżet progów ostrożnościowych. Budziła poważne wątpliwości konstytucyjne, przede wszystkim związane z brakiem mechanizmów ochronnych dla pracowników i faktem, że przewidywany poziom 10% zwolnień był arbitralny. Pod naciskiem bardzo krytycznych wobec ustawy związków zawodowych¹¹⁸ Prezydent RP skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją w trybie kontroli

¹¹⁷ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 z projektem aktu wykonawczego*, druk nr 3579, Warszawa 2010, s. 23, 24.

¹¹⁸ NSZZ „Solidarność”, *Opinia KK NSZZ „S” o rządowym projekcie ustawy o racjonalizacji zatrudnienia*, 2010, http://www.skarbowcy.pl/blaster/print.php?mod=extarticle&article_id=4744 (dostęp: 1.08.2019).

prewencyjnej. Trybunał uznał, że przepisy dotyczące obowiązkowej redukcji zatrudnienia są niezgodne z Konstytucją i równocześnie nierozzerwalnie związane z ustawą¹¹⁹. Na skutek wyroku rząd wycofał się z planów przeprowadzenia odgórnej redukcji zatrudnienia.

4.3.4. Wieloznaczność regulacji zamówień publicznych

W celu dokonania analizy wpływu zamówień publicznych na rynek i prawo pracy należy poczynić kilka uwag wstępnych dotyczących prawa zamówień publicznych. Zamówienia publiczne to, najogólniej rzecz biorąc, proces nabywania przez podmioty publiczne usług, towarów lub robót budowlanych niezbędnych do wykonywania ich zadań. W Polsce zamówienia publiczne są najczęściej stosowaną w praktyce prawną formą zlecenia świadczenia usług publicznych¹²⁰ zarówno służących bezpośrednio realizacji funkcji usługowej wobec obywateli, jak i mających na celu zaspokojenie wewnętrznych potrzeb administracji (katering, usługi księgowe, sprząatanie, ochrona itd.)¹²¹. Zamówienia publiczne najczęściej udzielane są w formie przetargu ograniczonego lub nieograniczonego, kończącego się zawarciem umowy cywilnoprawnej między podmiotem publicznym – zamawiającym a kontrahentem – „umowy w sprawie zamówienia publicznego”¹²².

Uchwalone przed wejściem do Unii Europejskiej, zreformowane przepisy prawa zamówień publicznych cechują się dużą wieloznacznością reguł formalnych, która sprzyjała konwersji. Niejasność ta dotyczyła podstawowego kryterium stosowanego przy wyborze ofert. „Kryterium najkorzystniejszej oferty”, tj. założenie, że przy wyborze ofert w ramach zamówień publicznych dokonuje się całościowej analizy oferty pod kątem jakości oraz skutków społecznych, zamieniło się faktycznie w kryterium „najniższej ceny”, w ramach której wybierało firmę oferującą najtańszy produkt lub usługę. Konwersyjne ukierunkowanie kryterium najkorzystniejszej oferty w kryterium „najniższej ceny” odbyło się na skutek nacisków budżetów zadaniowych, atmosfery przeciwdziałania korupcji oraz w warunkach dużego napływu środków do systemu zamówień publicznych. Zmiana ta wywołała wiele negatywnych z punktu widzenia rynku pracy konsekwencji, w szczególności przyczyniła się do rozprzestrzenienia niestandardowych umów zatrudnienia.

¹¹⁹ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11.

¹²⁰ D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny...*, op. cit., s. 100, 101.

¹²¹ Idem i in. (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Wydział Prawa i Administracji UW, Warszawa 2014, s. 143.

¹²² Art. 94 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177.

Przepisy zamówień publicznych nie obligują zamawiającego – podmiotu publicznego – do wybrania oferty o najniższej cenie. Zamawiający ma obowiązek wybrać „ofertę najkorzystniejszą”, definiowaną jako oferta, „która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo ofertę z najniższą ceną”¹²³. Prawo zamówień publicznych dodatkowo stanowi, że kryteriami oceny są „cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, serwis, termin wykonania zamówienia oraz koszty eksploatacji”¹²⁴. Dodatkowo warto wspomnieć, że ustawa o finansach publicznych przewiduje, że wydatki publiczne „powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”¹²⁵.

Prawo zamówień publicznych reguluje więc zasady wyboru oferty w sposób pozwalający na szeroką interpretację urzędnikom przeprowadzającym zamówienie publiczne. Równocześnie skłania do wykorzystywania przede wszystkim kryterium ceny. Cena odgrywa szczególną rolę przy ocenianiu zamówień publicznych, ponieważ może stanowić jedyne kryterium oceny oferty najkorzystniejszej i musi być zawsze brana pod uwagę przy dokonywaniu wyboru. Istnieją ograniczenia związane z nadmiernym stosowaniem kryterium cenowego w postaci możliwości zakwestionowania wyboru danej oferty poprzez zarzucenie jej bycia zawartą z „rażąco niską ceną”, co w praktyce jednak ma miejsce rzadko¹²⁶.

Na wieloznaczność regulacji zamówień publicznych wpływa charakter tych regulacji jako „transplantu” prawnego, elementu systemu prawa, którego obudowa formalna zostaje w sposób całościowy przeniesiona do nowego porządku prawnego. Proces harmonizacji prawa zamówień publicznych we Wspólnotach Europejskich rozpoczął się już w latach 60. Unijne regulacje dotyczące prawa zamówień publicznych kształtowały się przez kilkadziesiąt lat w systemach prawnych oraz kulturze organizacyjnej sektora publicznego państw zachodnich. Polski system zamówień publicznych był stopniowo adaptowany i poddawany konwergencji z europejskim od połowy lat 90., a Prawo zamówień publicznych z 2004 r. przyniosło całościową synchronizację. Kształt systemu zamówień publicznych jest niemal całkowicie zależny od prawa unijnego, które dość szczegółowo reguluje tę

¹²³ Art 2 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.

¹²⁴ Art 91 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

¹²⁵ Art. 44 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

¹²⁶ A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badania 2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013, s. 180, 181.

kwestię¹²⁷. Fakt, że prawo zamówień publicznych jest prawnym „transplantem”, powoduje, że jego funkcjonowanie jest szczególnie skłonne do nietypowych adaptacji wywołujących nieprzewidziane konsekwencje. Rozwiązania wytworzone w danym kontekście, które zostają „przeszczepione” w inny kontekst, muszą być uzgodnione z wieloma pojęciami, instytucjami i mechanizmami istniejącymi już w systemie prawnym „biorcy”. Zadanie to jest bardzo trudne (np. ze względu na konieczność akceptacji narzuconej terminologii) do wykonania dla twórców polityk publicznych poprzez instrumenty formalne, dlatego „transplanty” często wywołują nieprzewidywalne adaptacje (np. konwersję lub dryf). Jest to zagadnienie dobrze opisane w literaturze¹²⁸.

4.3.5. Budżety zadaniowe jako czynnik sprzyjający stosowaniu „kryterium najniższej ceny”

Paradygmat polityki publicznej „taniego państwa” promował, na wzór nowego zarządzania publicznego, wprowadzanie budżetów zadaniowych, orientację podmiotów publicznych na zadania oraz rozbudowę mechanizmów nadzoru i kontroli podmiotów. Wszystkie te elementy mogły wzmacniać chęć dokonywania *outsourcingu* nakierowanego na agresywne dokonywanie oszczędności.

Między rokiem 2006 a 2012 wprowadzano w Polsce budżety zadaniowe. W związku z tym nałożono na podmioty publiczne obowiązek wieloletniego planowania wydatków, realizowania rachunkowości i sprawozdawczości zadaniowej oraz kontrole efektywności¹²⁹. Podmioty publiczne oceniane są indywidualnie pod kątem efektywności, tj. relacji między skutecznością w realizacji zadań skonfrontowanej z kosztami konkretnego podmiotu (niekoniecznie zaś całego budżetu państwa). Sytuacja, w której dany podmiot koncentruje się na własnej efektywności, może natomiast wywołać nieprzewidziane konsekwencje generujące ostatecznie koszty dla sektora publicznego. Np. jeśli podmiot w celu ograniczenia własnych kosztów zacznie zatrudniać osoby na umowach cywilnoprawnych, znajdujących się poza systemem składek na ubezpieczenia społeczne, to i tak ostatecznie może spowodować to obciążenia dla sektora publicznego¹³⁰, ponieważ do emerytur osób, które nie odprowadziły odpowiedniego kapitału

¹²⁷ D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny...*, op. cit., s. 106.

¹²⁸ F. Snyder, *The EU Law Department and the Europeanisation of law. An introduction*, w: idem (red.), *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2000, s. 7–11 i literatura tamże.

¹²⁹ M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 182, 183.

¹³⁰ D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny...*, op. cit., s. 66; D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 165–167.

w formie składek, będzie trzeba dopłacać z budżetu. Z punktu widzenia pojedynczego podmiotu osoba zatrudniona na umowie cywilnoprawnej oznacza jednak niższe koszty i większą efektywność w obrębie konkretnego budżetu.

Co więcej, w zakresie zadaniowości, sprawozdawczości i rozbudowy hierarchicznych struktur nadzoru nowe zasady zarządzania publicznego wymagają rozliczania się podmiotów publicznych z tego, co „robią”, przy czym „robienie” definiowane jest jako podejmowanie konkretnych działań w sensie pozytywnym¹³¹. „Działaniem” nie jest więc stan zatrudniania danej osoby, jest nim natomiast np. „zorganizowanie przetargu”. Poddanym presji realizacji „działań” podmiotom *outsourcing* może się więc opłacać, ponieważ umożliwia mnożenie łatwych w realizacji i sprawozdawaniu zadań.

4.3.6. Atmosfera przeciwdziałania korupcji jako czynnik sprzyjający stosowaniu „kryterium najniższej ceny”

Paradygmat polityczny „taniego państwa” czasowo zbiegł się z politycznym klimatem walki z korupcją. W związku z wybuchem afery Rywina problem korupcji był jednym z najważniejszych tematów kampanii w 2005 r. oraz istotnym elementem łączącym programowo Platformę Obywatelską¹³² oraz Prawo i Sprawiedliwość¹³³.

Jeszcze w 2002 r. rząd Leszka Millera przyjął „Program Zwalczania Korupcji”, który w pierwszej części (do 2005 r.) był jednak realizowany częściowo i niesystematycznie¹³⁴. Znacznie spójniejsze działania podejmowane były w ramach drugiego etapu programu, realizowanego w latach 2005–2009. Szczególnie w czasie pierwszych rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005–2007) debata publiczna w dużej mierze skoncentrowana była wokół problemu przeciwdziałania korupcji. Najgłośniejszym wydarzeniem z tego okresu było powołanie w 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Niezależnie od rozbieżnych ocen skuteczności działań antykorupcyjnych¹³⁵ w sensie politycznym okres po 2005 r.

¹³¹ Głos w dyskusji w trakcie debaty „Outsourcing usług ochrony oraz utrzymania czystości w instytucjach publicznych”, 31.03.2016, <https://www.youtube.com/watch?v=D1IjdO99q6c> (dostęp: 1.08.2019).

¹³² J. Rokita, S. Kawalec, *Państwo dla Obywateli...*, op. cit., s. 16, 29, 33, 79–81.

¹³³ Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita...*, op. cit., s. 7, 8, 18, 79, 113, 114.

¹³⁴ G. Kopińska, *Ocena I etapu realizacji rządowej strategii antykorupcyjnej*, Fundacja Batorego, 28.04.2003; eadem, *Ocena II etapu realizacji rządowej strategii antykorupcyjnej*, Fundacja Batorego, 23.09.2003; eadem, *Ocena realizacji rządowej Strategii Antykorupcyjnej*, Fundacja Batorego, 4.03.2004.

¹³⁵ Eadem, *Wstęp*, w: M. Jurkiewicz (red.), *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Fundacja Batorego, Warszawa 2011, s. 5–11; P. Koryś, C. Trutkowski, *Nie jest tak dobrze czy nie jest tak źle? Zmiany poziomu*

przyniósł wzmożenie polityki antykorupcyjnej, a lata 2005–2009 można nazwać wręcz momentem „wojny z korupcją”¹³⁶.

Atmosfera przeciwdziałania korupcji oraz nacisk na transparentne sposoby postępowania były istotnymi czynnikami wpływającymi na stosowanie kryterium najniższej ceny. Stosowanie innych kryteriów niż cenowe mogło być postrzegane jako nietransparentne, nieznajdujące umocowania, a więc podejrzanie korupcyjnie kierowanie się logiką inną niż nacisk na ekonomiczną racjonalność. „Urzednicy rozstrzygający przetargi trzymali się jednak tej praktyki [wybierania oferty z najniższą ceną – przyp. KM] m.in. z obawy o to, że jeżeli wybiorą inną ofertę, może to zostać odebrane jako zachowanie korupcyjne, tak więc stosując tylko kryterium cenowe, chcieli oddalić od siebie wszelkie podejrzenia”¹³⁷, w szczególności, że zamówienia publiczne są postrzegane jako obszar szczególnie podatny na korupcję¹³⁸.

4.3.7. Napływ środków jako czynnik sprzyjający stosowaniu „kryterium najniższej ceny”

Po 2004 r. rynek zamówień publicznych w Polsce znacząco się zwiększył.

Rynek zamówień publicznych zwiększył się z 48 mld zł w 2004 r. (stanowiło to 5,3% PKB) do 103 mld PLN w 2007 r. (8,8% PKB), aż do 167 mld zł w 2010 r. (11,8% PKB). Tempo wzrostu jest znaczące – między 2007 a 2011 r. rynek росł przeciętnie o ok. 23% rocznie, znacząco wzrósł również jego udział w PKB. Mimo lekkiego spadku po 2010 r. poziom wydatków wciąż pozostaje wysoki. Podmioty publiczne coraz częściej korzystały więc z zamówień publicznych i coraz częściej wykonywały swoje zadania poprzez kontraktowanie określonych usług, co jest wyrazem urynkowienia administracji w duchu nowego zarządzania publicznego¹³⁹.

percepcji korupcji w Polsce w świetle badań społecznych, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 2(28), s. 63–83.

¹³⁶ K. Burnetko, *Wojna rządu z korupcją, czyli podsumowanie realizacji Strategii Antykorupcyjnej 2005–2009*, w: M. Jurkiewicz (red), *Polityka antykorupcyjna...*, op. cit., s. 13–28.

¹³⁷ K. Duda, *Outsourcing usług...*, op. cit., s. 20. Zob. także: T. Schimanek, B. Kunysz-Syrytczyk, *Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, s. 42, 43.

¹³⁸ P. Wiśniewski, *Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce – zagrożenia i rekomendacje na przyszłość*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006; W. Wensink, J.M. de Vet (red.), *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, PwC, Ecorys, Brussels 2013, s. 19.

¹³⁹ Dawid Sześciło stwierdza, że „nie budzi wątpliwości, że rozwój outsourcingu stanowi jedną z kluczowych tendencji w zarządzaniu publicznym w Polsce ostatnich dwóch dekad” (D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny...*, op. cit., s. 100, 101).

Tabela 17. Wartość rynku zamówień publicznych i zmiana względem roku poprzedzającego

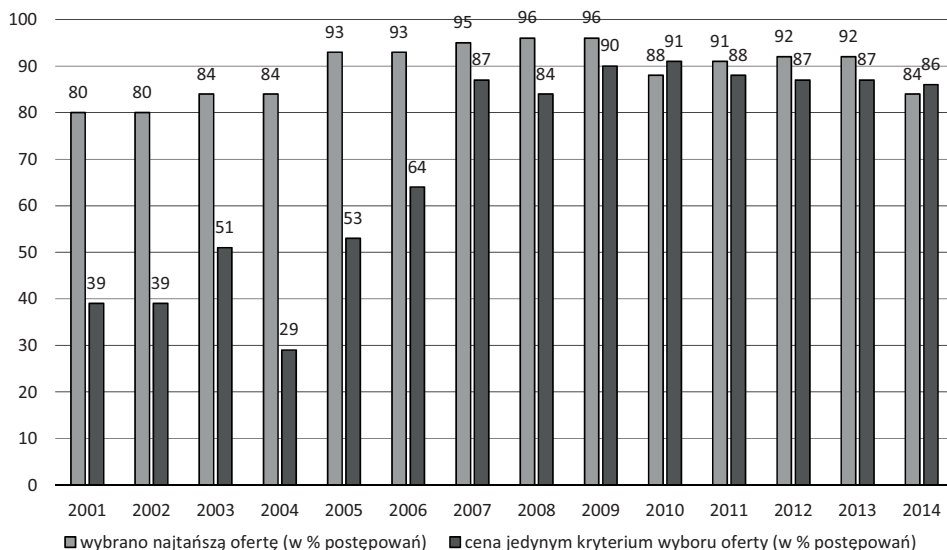
Rok	Wartość rynku zamówień publicznych w mld zł	Zmiana w % względem roku poprzedzającego
2000*	23	n/d
2001*	23,9	+3,90
2002*	35	+46,40
2003*	37	+5,70
2004	48	+29,70
2005	68,1	+41,90
2006	79,6	+16,90
2007	103,1	+29,50
2008	109,5	+6,20
2009	125,7	+14,80
2010	167	+32,90
2011	144,1	-13,70
2012	132,7	-7,90
2013	143,2	+7,90
2014	133,2	-7,00

Źródło: Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w latach 2000–2014*, Warszawa 2001–2015, lata z gwiazdką – wartości szacowane na podstawie ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, dane za: J. Cipiur, *Chaos inwestycyjny na zamówienie publiczne*, „Obserwator Finansowy”, 10.06.2013, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/chaos-inwestycyjny-na-zamowienie-publiczne/> (dostęp: 1.08.2019) obliczenia własne.

Presja na wydawanie środków oraz znaczący ich napływ mogły wręcz wzmóc standardowe metody zachowania urzędników, którzy dotąd i tak zazwyczaj wybierali oferty, kierując się najniższą ceną. W warunkach istotnego napływu środków oraz wzrostu liczby obowiązków w tym zakresie nakładanych na urzędników ich reakcja mogła polegać na wzmocnieniu pewnych wyuczonych metod postępowania, skoncentrowanych na jak najłatwiejszym i najbardziej przejrzystym wyborze ofert przez stosowanie kryterium cenowego.

4.3.8. Konwersja w zamówieniach publicznych

Na skutek wymienionych wyżej przyczyn (paradygmatu „taniego państwa”, klimatu przeciwdziałania korupcji, zwiększenia środków na zamówienia publiczne



Wykres 28. Kryteria wyboru ofert w zamówieniach publicznych w latach 2004–2014 (w %)

Źródło: Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu...*, op. cit.; oprac. własne.

w warunkach wieloznaczności kryterium „najkorzystniejszej ceny” oraz strukturalnej niejasności prawa zamówień publicznych jako prawnego transplantu) doszło do konwersji w zamówieniach publicznych, którą widać przede wszystkim po analizie kryteriów stosowanych przez urzędników przy wyborach „najkorzystniejszej oferty”. Choć i przed rokiem 2004 najczęściej wybierano oferty najtańsze, to po tym roku inne kryteria zaczynają szybko tracić swoje znaczenie w zamówieniach publicznych i po 2007 r. niemal z nich znikają – od tego czasu przeciętnie jedynie co dziesiąte zamówienie publiczne przewiduje inne kryteria wyboru oferty lub wygrywa w nich oferta, która nie jest najtańsza¹⁴⁰.

Badania pokazują, że urzędnicy stosowali kryterium najniższej ceny z powodu braku „nakazu stosowania innych kryteriów”¹⁴¹, wymogów kontrolnych lub ze względu na to, że jest to „najwygodniejszy sposób wyboru”¹⁴². Urzędnicy za-

¹⁴⁰ Inne badania pokazują jeszcze gorsze rezultaty. Kontrola NIK przeprowadzona w 2015 r. wykazuje jeszcze mniej korzystne dane – jedynie ok. 2% kontrolowanych zamówień miało inne kryteria. NIK, *Udzielanie zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego*, Warszawa 2015, s. 9. Z kolei monitoring zamówień publicznych pod kątem stosowania klauzul społecznych pokazał, że znalazły się one jedynie w 1,8% zamówień publicznych. T. Joniewicz, A. Jawor-Joniewicz, *Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce. Raport z I etapu monitoringu*, Fundacja CentrumCSR.PL, Warszawa 2015, s. 16.

¹⁴¹ NIK, *Udzielanie zamówień publicznych...*, op. cit., s. 22.

¹⁴² T. Joniewicz, A. Jawor-Joniewicz, *Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych...*, op. cit., s. 40.

trudnieni w podmiotach publicznych przeprowadzających zamówienia publiczne zostali skonfrontowani z naciskami wielorakiego rodzaju, promującymi jednak kierowanie się kryterium najniższej ceny. Badania Katarzyny Dudy pokazały, że w myśleniu o kontraktowaniu usług publicznych urzędnicy byli motywowani do stosowania wąskoekonomicznego podejścia, skoncentrowanego na „zwiększaniu efektywności wydatkowania środków”, „likwidacji marnotrawstwa” oraz „odchudzaniu administracji”¹⁴³. Całość procesu można by opisać jako urynkowanie myślenia o usługach publicznych, które często ignoruje zewnętrzne efekty wąsko rozumianego obniżania kosztów.

Zmianę tę nazywam „konwersją”, czyli zmianą w funkcjonowaniu polityk publicznych w sytuacji, w której reguły funkcjonowania pozostają teoretycznie te same, lecz zmienia się ich praktyczna realizacja¹⁴⁴.

Prawo zamówień publicznych pasuje modelowo do elementu instytucjonalnego, który może być miejscem zmiany instytucjonalnej polegającej na konwersji. Po pierwsze, zmiana odbywała się w warunkach, w których stosowanie konkretnych rozwiązań zostało delegowane na jednostki niższego szczebla, co pozbawiało ścisłego nadzoru politycznego, co jest zgodne z modelowym opisem konwersji. To, jak rozumieć kryterium „najkorzystniejszej” oferty, zostało pozostawione indywidualnej decyzji pojedynczych podmiotów, w sytuacji, w której stosowanie kryterium ceny było jednak istotnie promowane. Po drugie, zmiana odbywała się w warunkach dużej wieloznaczności co do precyzyjnego znaczenia reguł, co również odpowiada modelowo czynnikom sprzyjającym konwersji.

Preferowanie kryterium cenowego przy wyborze ofert wywołało określone rezultaty na rynku pracy. Zamówienia publiczne promowały składanie ofert, których przewaga kosztowa polegała na wykorzystywaniu niestandardowych form pracy, nierzadko stosowanych z naruszeniem prawa.

Kierowanie się kryterium najniższej ceny wielokrotnie krytykowano, czego skutkiem była nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych w 2014 r.¹⁴⁵ Uwypukliła ona możliwość stosowania innych niż cena kryteriów. Choć nowelizacja przyniosła modyfikację stosowanych kryteriów wyboru oferty (w 2015 r. jedynie w 12%, w 2016 r. – w 9%, natomiast w 2017 r. – w 10% przetargów cena była jedynym kryterium wyboru oferty), to wpłynęła nieznacznie na to, jakie oferty ostatecznie się wybiera (w 2015, 2016 oraz 2017 r. w 83% udzielonych zamówień

¹⁴³ K. Duda, *Outsourcing usług...*, op. cit., s. 22.

¹⁴⁴ Zastosowanie pojęcia „konwersja” wobec tego rodzaju zmiany nie jest w pełni precyzyjne, zasady instytucjonalne uległy bowiem pewnej zmianie polegającej na wprowadzeniu nowej ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 r. Ustawa ta miała jednak bardziej charakter porządkujący niż nowatorski.

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2014 r. poz. 1232.

zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej spośród wszystkich złożonych ofert)¹⁴⁶. Konwersyjnie utrwalona praktyka jest na razie trwalsza niż „miękkie” modyfikacje przepisów formalnych. Badacze zamówień publicznych zwracają uwagę, że i tak *de facto* promowane jest wybieranie najtańszych ofert, bez znaczenia mają dodatkowe czynniki, takie jak np. kryteria ekologiczne czy zatrudnianie przez podwykonawców pracowników na umowach standardowych¹⁴⁷.

4.3.9. Skutki realizacji „taniego państwa” dla funkcjonowania regulacji zatrudnienia

Opisane działania spowodowały likwidację części miejsc pracy świadczących usługi konkretnego rodzaju na rzecz instytucji publicznych, a następnie poszukiwanie tych usług na rynku przez instytucje publiczne po jak najniższej cenie poprzez procedurę zamówień publicznych. Zastanówmy się, jakie mogło wywołać to skutki dla funkcjonowania regulacji zatrudnienia.

Po pierwsze, w usługach prostych koszty pracy stanowią znakomitą większość ogółu kosztów danej usługi. Usługi proste charakteryzują się więc relatywnie niskimi kosztami działalności (poza kosztami pracy), nieskomplikowanymi hierarchiami zarządczymi i kontrolnymi, a także niską (czy wręcz żadną) innowacyjnością. W usługach prostych przedmiot usługi jest łatwy do określenia i relatywnie zestandaryzowany (obecność osoby ochraniającej, posprzątanie danej powierzchni itd.). Oznacza to, że konkurencja w tym sektorze siłą rzeczy koncentruje się na konkurowaniu kosztami pracy. *Outsourcing* polega z kolei na wydzieleniu danej sfery działalności i przekazaniu jej innemu podmiotowi na warunkach rynkowych. Jeżeli konkurowanie w danej sferze opiera się przede wszystkim na niskich kosztach pracy, *outsourcing* usług prostych przez podmioty publiczne nie może mieć innego celu niż stymulowanie ograniczania kosztów pracy. Usługi te są relatywnie zestandaryzowane, natomiast konkurencja jest duża, również ze względu na to, że koszty wejścia na rynek nie są wysokie. Można więc powiedzieć, że biorąc pod uwagę powyższe czynniki, sensem *outsourcingu* usług technicznych jest **bezpośrednie ograniczanie kosztów pracy**. W wyniku stworzenia określonej struktury motywacji i nacisków urzędnicy pracujący w podmiotach publicznych wybierali w toku zamówień publicznych oferty bardzo często przewidujące stawki niższe niż możliwe do skalkulowania godzinowe stawki minimalne. Stawki często były tak niskie, jak 4–6 zł brutto za

¹⁴⁶ Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w latach 2015–2017*, Warszawa 2016–2018.

¹⁴⁷ NIK, *Udzielanie zamówień publicznych...*, op. cit., s. 22; T. Joniewicz, A. Jawor-Joniewicz, *Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych...*, op. cit., s. 11, 63.

godzinę (wobec ok. 11–12 zł brutto możliwego do skalkulowania godzinowego wynagrodzenia minimalnego na umowie o pracę przewidującej wynagrodzenie minimalne)¹⁴⁸. Firmy zatrudniające takich pracowników w celu świadczenia usług sprzątania czy ochrony musiały równocześnie naruszać prawo pracy, ponieważ były to typowe czynności, które powinny być świadczone w ramach stosunku pracy, a stawki niższe niż wynagrodzenie minimalne wskazują na to, że musiały one zatrudniać pracowników w innej formie – najczęściej na umowach cywilnoprawnych¹⁴⁹. Umowy cywilnoprawne rozwiązywały specyficzny problem – z jednej strony nie były objęte wynagrodzeniem minimalnym, co umożliwiało oferowanie bardzo niskich stawek, z drugiej zaś – oferowały pewien minimalny poziom formalizacji (istnienie potwierdzenia świadczenia usługi), który umożliwiał rozliczenie się przedsiębiorcy ze zlecającą instytucją publiczną. Równocześnie przy cenie jako jedynym kryterium wyboru oferty przedsiębiorcy, którzy chcieli wygrać przetarg, musieli naruszać prawo pracy. W przeciwnym wypadku nie byłoby w stanie zaoferować stawek, które umożliwiłyby im wygranie przetargu. Biorąc pod uwagę rolę zamówień publicznych w gospodarce, należy podejrzewać, że zjawisko to mogło następnie „rozlewać się” na zachowania podmiotów gospodarczych, motywując je do tego rodzaju konkurencji kosztowej. Naruszanie prawa pracy w firmach świadczących zlecane usługi na rzecz podmiotów publicznych stało się przedmiotem skandali publicznych, w tym najgłośniejszym – z udziałem pracowników firmy sprzątajacej Uniwersytet Adama Mickiewicza oraz Sąd Okręgowy w Poznaniu¹⁵⁰.

Po drugie, oprócz wybierania przez urzędników ofert pośrednio zakładających naruszanie prawa pracy, poprzez decentralizację struktur zarządczych i rozbijanie jedności pracowników mogło prowadzić to do **ograniczania kosztów pracy w sposób pośredni**. Strategia komplikowania struktur zarządzania może zmierzać do ograniczenia kosztów pracy w sposób świadomy (rozbijanie struktur przedsiębiorstw mające miejsce w świecie zachodnim od lat 70. ma na celu m.in. utrudnienie pracownikom samoorganizacji), choć w wypadku paradygmatu taniego państwa nic nie wskazuje na to, że było to jedno z założeń. Realnym skutkiem *outsourcingu* w Polsce jest jednak „wypychanie” pracowników do mniejszych firm, w których często nie funkcjonują związki zawodowe – ze względu na konieczność zebrania odpowiedniej liczby pracowników, zdeformalizowane relacje, niestandardowe formy zatrudnienia, nieświadomość pracowników czy po prostu wyraźną niechęć pracodawców do związków. W sektorze publicznym są one silnie rozwinięte i mają długie tradycje – związki zawodowe zwykle już

¹⁴⁸ Ibidem, s. 21; K. Duda, *Outsourcing usług...*, op. cit., s. 41, 42.

¹⁴⁹ Ibidem, s. 29–31.

¹⁵⁰ N. Mazur, *Wyzysk sprzątaczek. Firma zarabia krocie, ukrywa się w Londynie i nie płaci pracownikom*, „Gazeta Wyborcza”, 20.08.2014.

tam istnieją lub też nie utrudnia się ich zakładania, co znacznie zmniejsza koszty organizowania się pracowników. *Outsourcing* utrudnia samoorganizowanie się pracowników i przez to również – pośrednio ogranicza koszty pracy.

Katarzyna Duda zauważa, że częste w podmiotach publicznych jest „mieszanie” pracowników „własnych” danego podmiotu z pracownikami firm zewnętrznych przy wykonywaniu prostych usług technicznych, w szczególności sprzątanía¹⁵¹. Przybiera to np. taką formę, że ciągi komunikacyjne są sprzątane przez pracowników zewnętrznych na umowach cywilnoprawnych, natomiast sale i pokoje władz danego podmiotu – przez pracowników zatrudnionych przez podmiot na umowach kodeksowych. Takie różnicowanie statusu pracowników, którzy wykonują zbliżone czynności, a jednak drastycznie różnią się stabilnością zatrudnienia, wywołuje oczywiste wątpliwości z punktu widzenia równości pracowników. Może również wywoływać „efekt mrozący” dla pracowników podmiotu publicznego, którzy bojąc się ewentualnego zwolnienia, mogą wykazywać mniejszą skłonność do podejmowania działań w celu poprawy warunków własnej pracy. Taka strategia również wywołuje poczucie niesprawiedliwości w pracownikach firmy prywatnej, którzy dostrzegając swój nierówny i gorszy status, mogą kierować swoją niechęć wobec innych pracowników. Było to szczególnie istotne ze względu na rolę umów cywilnoprawnych w *outsourcingu* usług technicznych i brak możliwości organizowania się pracowników na umowach cywilnoprawnych w związku zawodowe (do czerwca 2015 r.) oraz wymogi dotyczące liczby pracowników wymaganych do założenia zakładowej organizacji związkowej.

4.3.10. Skutki realizacji idei „taniego państwa” – państwo jako czynnik sprzyjający deformalizacji

Wydaje się, że część rządzących miała świadomość, iż podmioty publiczne będą w ramach przetargów wybierać firmy stosujące niestandardowe formy zatrudnienia. Proponując reformę ustawy o finansach publicznych zakładającą likwidację gospodarstw pomocniczych, Zyta Gilowska jako minister i autorka reformy zapowiedziała, że „każdy jest za tym, żeby likwidować biurokratyczne narośla na finansach publicznych i żeby zmniejszać pozapłacowe koszty pracy”¹⁵². Pozapłacowe koszty pracy można było w tym zakresie zredukować wyłącznie poprzez oferowanie zatrudnienia nieobjętego składkami na ZUS, czyli umów cywilnoprawnych osobom dotychczas zatrudnionym na umowach kodeksowych.

¹⁵¹ K. Duda, *Outsourcing usług...*, op. cit., s. 45, 46.

¹⁵² Z. Gilowska, *Wypowiedź dla Salonu Politycznego Trójki*, 29.01.2007, www.polskieradio.pl/9/299/Artykul/210924,Zyta-Gilowska (dostęp: 1.08.2019).

Badania zlecenia usług publicznych podkreślają istnienie relacji między rozwojem zjawiska *outsourcingu* a rozprzestrzenianiem się umów niestandardowych. Zamówienia publiczne przyczyniły się do wzrostu popularności umów niestandardowych. Dawid Sześciło zauważa, że

w kontekście toczącej się w Polsce dyskusji na temat form zatrudnienia omijających stosunek pracy z jego wszystkimi gwarancjami praw pracowniczych (tzw. umowy śmieciowe) nasuwa się też obserwacja, że dla prywatnych dostawców usług publicznych mogą być one jedną z głównych metod obniżania kosztów ich świadczenia. Zamawiający (podmiot publiczny) uzyskuje w ten sposób korzyść w postaci niższej ceny za świadczone usługi, ale jest to zysk osiągany kosztem praw pracowników¹⁵³.

Realizacja paradygmatu taniego państwa zależna była od strategii optymalizacyjnych sektora prywatnego, poszukujących możliwości wykorzystania wieloznaczności formalnej lub wieloznaczności funkcjonowania instytucji (szukanie rozwiązań niestandardowych, wykorzystywanie luk w prawie, naruszanie prawa pracy). Równocześnie sektor publiczny, skłonny do korzystania z faktu stosowania tych praktyk, mógł „rozprzestrzeniać” je w sektorze prywatnym poprzez ustanawianie niskiego standardu konkurencji opartej na rozwiązaniach nieformalnych. Ten wniosek jest uprawniony, biorąc pod uwagę skalę wyboru ofert z najniższą ceną przez instytucje publiczne oraz rolę zamówień publicznych w gospodarce, stanowiących po 2007 r. od 8 do prawie 12% PKB. W części sektorów, w których umowy cywilnoprawne są szczególnie popularne, takich jak np. ochrona czy usługi sprzątania, zamówienia publiczne stanowią powyżej 50% rynku¹⁵⁴.

Zachowanie podmiotów publicznych musiało mieć więc przeważający wpływ na te sektory, choć precyzyjna ocena skali ich wpływu jest trudna do oszacowania. Należy jednak zauważyć zbieżność czasową wdrażania paradygmatu „taniego państwa” oraz opisywanych procesów destandaryzacji zatrudnienia i wzrostu odsetka umów cywilnoprawnych. Oba te zjawiska znacząco przyspieszyły po 2005 r. Zamówienia publiczne nakierowane na strategię obniżania kosztów pracy tworzyły również kulturę przyzwolenia i obojętności wobec naruszania standardów pracowniczych.

W tym sensie należy zauważyć, że implementacja zasad nowego zarządzania publicznego nie sprowadzała się do „korzystania” z dryfu instytucjonalnego umożliwiającego optymalizację kosztową z użyciem niestandardowych form zatrudnienia. Podmioty publiczne przyswajały metody działania sektora prywatnego (kontraktacja, urynkowanie, koncentracja na obniżaniu kosztów), a przez

¹⁵³ D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny...*, op. cit., s. 66.

¹⁵⁴ A. Rozwadowska, *Instytucje państwowe łamią prawa pracownicze*, „Gazeta Wyborcza”, 29.05.2017.

strategie optymalizacyjne promowały jak najostrzejszą konkurencję kosztową (wykorzystującą niestandardowe formy zatrudnienia), co następnie promowało wykorzystywanie tych form zatrudnienia „na rynku”.

Krytyczne wobec nowego zarządzania publicznego interpretacje podkreślają jego zbieżność z koncepcjami neoliberalnymi. Nowe zarządzanie publiczne, ukazujące się ideologicznie jako zmierzające do „uproszczenia” oraz „zderegowania” nadmiernie przerośniętej biurokracji, według ujęć krytycznych w rzeczywistości proponuje jedynie przekształcenie systemu instytucjonalnego korzystne dla określonych grup¹⁵⁵. W tym sensie również nowe zarządzanie publiczne realizuje agendę doktryny neoliberalnej, która prezentując siebie jako antyetatystyczną, w rzeczywistości wykorzystuje narzędzia posiadane przez państwo w celu promowania urynkowienia¹⁵⁶. W Polsce przyjęło to specyficzną formę pośredniego promowania przez podmioty publiczne destandaryzacji rynku pracy i korzystania z niej.

4.3.11. „Tanie państwo” a unikanie winy

„Tanie państwo” jako paradygmat polityczny zakładało cięcia budżetowe i ograniczanie kosztów. Zgodnie z modelem powinny mu towarzyszyć mechanizmy ograniczające odpowiedzialność polityczną władzy. Metoda działania zastosowana w ramach taniego państwa zawierała wbudowane mechanizmy „unikania winy”, w dużym zakresie immunizując władzę przed negatywną reakcją wyborców.

Należy zauważyć, że promocja deformalizacji przez państwo odbywała się przede wszystkim poprzez tworzenie odpowiednich nacisków i subtelne przesunięcia systemu instytucjonalnego, co powodowało powstawanie struktury motywacji skłaniających do podejmowania określonych decyzji przez urzędników na szczeblu innym niż centralny. Paradygmat taniego państwa w tym zakresie opierał się na delegowaniu podejmowania decyzji do innych ciał (tu: konkretnych podmiotów publicznych innych niż organy centralne – urzędów, samorządów itd.) oraz przerzucenia odpowiedzialności (tj. delegowania konieczności podjęcia szczegółowej decyzji na inny organ, przy równoczesnym

¹⁵⁵ J.-E. Lane, *New Public Management*, Routledge, London 2000, s. 171 i n.; T. Christensen, P. Lægreid, *Regulatory Reforms and Agencification*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Oslo 2005, s. 9–12.

¹⁵⁶ C. Crouch, *Osobliwa nie-śmierć neoliberalizmu*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015, s. 93–130; P. Mirowski, *Never Let a Serious Crisis Go to Waste: How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*, Verso, London–New York 2013, passim; D. Graeber, *Utopia regulaminów. O technologii, tępcie i ukrytych rozkoszach biurokracji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2016, s. 46, 47.

zawężeniu uprawnienia tego organu do podejmowania decyzji). Odbywało się to poprzez zadekretowaną centralnie likwidację gospodarstw pomocniczych oraz późniejsze aktywne motywowanie podmiotów publicznych do poszukiwania daleko idących oszczędności budżetowych. Tanie państwo na poziomie praktyki politycznej realizowane było przede wszystkim przez podmioty publiczne na szczeblu niższym niż rząd.

W literaturze podkreśla się, że decentralizacja jest jednym z najskuteczniejszych mechanizmów unikania winy¹⁵⁷. Ogranicza ona i rozmywa odpowiedzialność za podejmowanie decyzji, których krytyka może zostać skoncentrowana nie na czynnikach strukturalnych (np. niedofinansowaniu, niewłaściwych kryteriach rozliczania urzędów za działania itd.), lecz na poszczególnych praktykach danych urzędów, co dodatkowo utrudnia zmianę. Interesującym zobrażeniem tego zjawiska jest powstawanie licznych katalogów „dobrych praktyk” w zamówieniach publicznych sugerujących, że problem istnieje nie na poziomie struktury motywacji oraz logiki działania państwa oraz podmiotów publicznych, lecz właśnie na poziomie świadomości i praktyk poszczególnych urzędów i urzędników¹⁵⁸. W specyficzny sposób maskuje to szerszy kontekst, niejako „prywatyzując” problem.

Co więcej, decyzje podejmowane na niższym szczeblu są często trudniejsze do identyfikacji oraz poddawane słabszej kontroli publicznej – zarówno ze strony rządowych agend kontrolnych, jak i organizacji pozarządowych, mediów itd. Nieprzypadkowo szeroko zakrojone kontrole i badania dotyczące praktyk stosowania umów cywilnoprawnych przez urzędy oraz warunków pracy wśród podwykonawców sektora publicznego zaczęły powstawać dopiero w 2015/2016 r.¹⁵⁹ W tym sensie decyzje podejmowane w decentralizowany sposób mogą przez dłuższy czas „nie istnieć” jako problem, ponieważ nie są społecznie uświadamiane – sygnały o danych problemach mogą również nie docierać do centralnych organów decyzyjnych.

¹⁵⁷ S. Golinowska, *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki lepszej efektywności*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 4, s. 6, 7; C. Hood, *The risk game and the blame game*, „Government and Opposition” 2002, nr 37(1), s. 15–37.

¹⁵⁸ Zob. np. J. Sadowy (red.), *Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego – przykłady i zastosowanie*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2011; Fundacja CentrumCSR.PL, *Zrównoważone zamówienia publiczne w praktyce. Modelowe klauzule społeczne i środowiskowe*, Warszawa 2014; B. Faracik, J. Szymonek, *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie*, Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie 2015.

¹⁵⁹ K. Duda, *Outsourcing usług...*, op. cit.; NIK, *Zlecanie podstawowych zadań...*, op. cit.

4.4. Przewagi komparatywne gospodarki

4.4.1. Koszty pracy jako czynnik chroniący przed kryzysem

Niskie koszty pracy i elastyczność rynku pracy były jedną z przyczyn zachowania, a nawet wzrostu konkurencyjności oraz atrakcyjności inwestycyjnej Polski po 2007 r.¹⁶⁰ W warunkach dużej konkurencji dla wielu przedsiębiorstw „najprostszy [...] sposobem, by utrzymać się na powierzchni, było obniżanie płac i pozapłacowych kosztów pracy”¹⁶¹. Rolę taniej i elastycznej pracy widać np. w poradniku dla inwestorów wydawanym przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, w którym możemy przeczytać, że:

jest kilka czynników wyjaśniających odporność Polski na europejski kryzys w ostatnich latach. Polska jest konkurencyjna i bardzo atrakcyjna jako miejsce produkcji. Producenci mają nieograniczony dostęp do całości europejskiego rynku i cieszą się poprawiającą infrastrukturą. Koszty pracy, choć rosną, są wciąż niskie i stanowią jedynie ułamek poziomu zachodnioeuropejskiego, choć jakość i co a tym idzie – produktywność polskich pracowników – stale się poprawia, czyniąc Polskę jednym z najbardziej konkurencyjnych państw w Europie. Wysoka elastyczność polskiej gospodarki jest kolejnym istotnym atutem. Pracodawcy i pracownicy mogą dochodzić do kompromisów skutkujących w obniżaniu kosztów pracy, zamiast wzrostu bezrobocia. Firmy mogą dostosowywać swoje cykle produkcyjne w sposób umożliwiający przetrwanie trudnej sytuacji gospodarczej i rozwijać się szybko, gdy warunki ekonomiczne są bardziej sprzyjające [...]¹⁶².

4.4.2. Niskie koszty pracy i wykorzystywanie niestandardowych form zatrudnienia

Przewagą komparatywną przedsiębiorstw w zależnej gospodarce rynkowej są niskie koszty pracy. Wykorzystywanie niestandardowych form zatrudnienia oraz naruszanie prawa pracy te koszty obniża, co pozwala na stwierdzenie, że działania te pozostają w zgodzie z przewagami komparatywnymi polskiej gospodarki.

Wyjaśnia to, dlaczego konwersja umów terminowych i cywilnoprawnych oraz dryf w regulacjach zatrudnienia, które są przejawami pewnej dezintegracji

¹⁶⁰ B. Leven, *The impact of global recession on FDI...*, op. cit., s. 60–66; T. Napiórkowski, *Zmiany atrakcyjności Polski dla zagranicznych inwestorów w kontekście globalnego kryzysu*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2015. Innowacje a pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki w latach 2007–2014*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2015, s. 113–133.

¹⁶¹ L. Podkaminer, *Europa Środkowo-Wschodnia w pułapce integracji*, w: J. Kutyla, M. Sutowski (red.), *Wschód przyłączony. Integracja i transformacja Europy po 1989*, Instytut Studiów Zaawansowanych, Warszawa 2015, s. 30.

¹⁶² Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Why Poland?*, Warszawa 2012, s. 8.

otoczenia instytucjonalnego, nie wpłynęły negatywnie na wyniki gospodarcze Polski. Polscy przedsiębiorcy w inny sposób realizują swoje zyski i na czym innym budują swoją przewagę. W koordynowanych i liberalnych gospodarkach rynkowych rozpad struktur instytucjonalnych negatywnie wpłynąłby na wyniki gospodarcze, ponieważ w tych gospodarkach formalne reguły rozwiązują problemy koordynacyjne i umożliwiają przedsiębiorcom oraz pracownikom maksymalizowanie własnej produktywności poprzez ułatwianie dokonywania stopniowych lub radykalnych innowacji. W zależnej gospodarce rynkowej, jaką jest Polska, dryf zatrudnienia standardowego oraz konwersja umów terminowych i cywilnoprawnych umożliwia dalsze obniżanie kosztów pracy oraz wyostreżanie dominujących przewag komparatywnych firm oraz – szerzej – całej polskiej gospodarki.

O ile więc przedsiębiorstwa w koordynowanych i liberalnych gospodarkach rynkowych, działające w warunkach konieczności osiągnięcia przewag komparatywnych w innowacjach (stopniowych lub radykalnych), są nastawione na realizowanie tych innowacji, o tyle polscy przedsiębiorcy będą dokonywać „innowacji” przede wszystkim poprzez rozmaite strategie obniżania kosztów pracy. Dokonanie konwersji umów terminowych i cywilnoprawnych jest rodzajem „innowacji kosztowej”, ponieważ efektywnie obniżyło koszty działalności polskich firm i zwiększyło ich konkurencyjność. To stwierdzenie prowadzi nas również do paradoksalnego wniosku, że elementem „instytucjonalnej przewagi komparatywnej” Polski jest słabość instytucjonalna, polegająca na połączeniu wieloznaczności funkcjonowania instytucji (umożliwiającej dryf zatrudnienia standardowego) oraz wieloznaczności regulacji formalnych (umożliwiającej daleko idącą konwersję umów terminowych i cywilnoprawnych). W tym podrozdziale chciałbym zająć się poszczególnymi problemami związanymi z relacją przewagi komparatywnej polskiej gospodarki do dryfu oraz konwersji, tzn.: zagadnieniem „wypaczania” konkurencji i zgodności tych strategii ze strukturą motywacji; kwestią wynagrodzenia minimalnego i jego wpływu na gospodarkę rynkową zależną; problemem kapitału zagranicznego, szkolnictwa zawodowego oraz zbiorowych stosunków pracy.

4.4.3. Konwersja i dryf jako czynniki promujące konkurencyjność opartą na niskich kosztach pracy

Jak pamiętamy, efektywne polityki publiczne nastawione na wzrost gospodarczy w konkretnych modelach gospodarczych muszą być „zgodne ze strukturą motywacji” (ang. *incentive compatible*)¹⁶³.

¹⁶³ P.A. Hall, D.W. Soskice, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, w: eidem (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 46.

Wspominany na początku tego rozdziału art. 22 kodeksu pracy, zakazujący zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, ma na celu „zapobieganie nieuczciwej konkurencji przedsiębiorców”¹⁶⁴. Można tu szerzej powiedzieć o całym prawie pracy. Sensem artykułu jest, aby rozwiązania tworzone przez prawo pracy były normatywną ramą odniesienia typowego stosunku pracy i zapobiegały „konkurencji” opierającej się na poszukiwaniu sprzecznych z prawem lub normatywnymi założeniami strategii obniżania kosztów. Wykorzystywanie niestandardowych form zatrudnienia oraz naruszanie prawa pracy jako celowe strategie obniżania kosztów pracy godzą w pracodawców, którzy zatrudniają pracowników w sposób zgodny z regulacjami, zmniejszając ich relatywną atrakcyjność rynkową. Z punktu widzenia kształtowania motywacji ekonomicznych masowe wykorzystywanie umów niestandardowych może prowadzić do samonapędzającej się dynamiki, w której uczciwi pracodawcy są „karani” za przestrzeganie prawa pracy poprzez to, że muszą oferować wyższe koszty produktów i usług. Widać to na przykładzie podwykonawców sektora publicznego. W przetargach często wygrywały oferty przewidujące warunki, które naruszały normatywny model regulacji stosunków pracy. Przedsiębiorstwu zatrudniającemu osoby w sposób zgodny z treścią i celem reguł formalnych trudno byłoby wygrać taki przetarg i w rezultacie mogłoby okazać się stratne. Przedsiębiorstwo takie, aby wygrać przetarg w przyszłości, musiałoby wdrożyć „innovacje” stosowane w pozostałych firmach, polegające na naruszaniu przepisów prawa pracy. Przypomina to zjawisko *lock-in* w odniesieniu do tworzenia się mechanizmu komplementarności – logika konkurencji kosztami pracy „rozszerzana” jest na inne sfery poprzez tworzenie motywacji do poszukiwania rozmaitych strategii obniżania kosztów pracy, również opartych na działaniach sprzecznych z prawem.

Jest to szczególnie istotne z tego względu, że polskie regulacje zatrudnienia w kontekście międzynarodowym nie są bardzo elastyczne w sensie formalnym, przez co firmy mogą mieć dodatkową motywację do ich „uelastyczniania”. Równocześnie regulacje charakteryzują się licznymi wieloznacznościami, które umożliwiają ich nieformalne „uelastycznianie” – słabymi mechanizmami nadzoru, słabymi mechanizmami egzekwowania sankcji, istnieniem licznych niejasności, takich jak granica między pracowniczym a cywilnoprawnym zatrudnieniem czy też możliwość stosowania umów cywilnoprawnych w agencjach pracy tymczasowej. Eksploatowanie tych wieloznaczności pozwala na wdrażanie „innovacyjnych” strategii obniżających koszty pracy – wykorzystywanie niestandardowych form zatrudnienia, naruszenia prawa pracy, synergie nieformalności, takie jak wspomniane umowy cywilnoprawne w agencjach pracy tymczasowej. Te strategie wpływają na podstawową logikę konkurencyjności.

¹⁶⁴ A.M. Świątkowski, *Cywilnoprawne zatrudnienie...*, op. cit., s. 56.

Ostatecznie firmy konkurują między sobą na poziomie podstawowym czynnikami, które są z perspektywy gospodarki konkurencyjne (liberalne gospodarki – radykalnymi innowacjami; koordynowane – stopniowymi; zależne – kosztami pracy). W tym znaczeniu dryf w regulacjach zatrudnienia standardowego mógł przyczyniać się do rozprzestrzeniania się strategii nastawionych na obniżanie kosztów pracy i – dalej – wykazywać komplementarność wobec przewag komparatywnych polskiej gospodarki.

4.4.4. Wzrost wynagrodzenia minimalnego a przewaga komparatywna

Opisany powyżej problem widać również w bardziej szczegółowej analizie skutków presji na wynagrodzenie minimalne. Przedstawiciele ekonomii instytucjonalnej dostrzegają, że pracodawcy mają kilka dróg (ang. *channels*) dostosowania do zwiększającego się wynagrodzenia minimalnego¹⁶⁵. Podstawową są działania koncentrujące się na wzroście produktywności – zwiększanie wynagrodzenia minimalnego zmusza pracodawców do poszukiwania wzrostów produktywności pracy, aby zrekompensować wyższe jej koszty¹⁶⁶. Może się to odbywać poprzez bardziej racjonalne zarządzanie pracą, reorganizację, narzucenie wyższych norm pracy, inwestowanie w pracowników po to, aby zwiększyć ich kompetencje, zwiększanie kapitałochłonności produkcji lub też poszukiwanie innych przewag przedsiębiorstwa (np. opartych na nowych, innowacyjnych produktach). Stagnujące lub malejące wobec produktywności wynagrodzenia mogą powodować, że pracodawcy nie będą widzieć potrzeb reorganizacji przedsiębiorstw czy wymiany parku maszynowego, ponieważ stopy zwrotu pozostaną takie same. W tym sensie polityka nastawiona na zwiększanie wynagrodzenia minimalnego może być widziana jako wsparcie dla procesu Schumpeterowskiej „twórczej destrukcji”¹⁶⁷, a nawet – jako polityka wspierania innowacyjności, zmuszająca przedsiębiorców do poszukiwania nowych sposobów wzrostu produktywności¹⁶⁸.

System instytucjonalny w Polsce „odwraca” występowanie tego typu skutków polityki zwiększania wynagrodzenia minimalnego ze względu na szerokie

¹⁶⁵ B.T. Hirsch, B. Kaufman, T. Zelenska, *Minimum Wage Channels of Adjustment*, IZA Discussion Paper nr 6132, Bonn 2013.

¹⁶⁶ J. Schmitt, *Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?*, Center For Economic and Policy Research, Washington 2013, s. 16, 17; B.E. Kaufman, *Institutional economics and the minimum wage: Broadening the theoretical and policy debate*, „Industrial and Labor Relations Review” 2010, t. 63, nr 3, s. 427–453.

¹⁶⁷ A. Kleinknecht, *Is labour market flexibility harmful to innovation?*, „Cambridge Journal of Economics” 1998, t. 22, nr 3, s. 387–396.

¹⁶⁸ A. Kleinknecht, F.N. van Schaik, H. Zhou, *Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data*, „Cambridge Journal of Economics” 2014, nr 38(5), s. 1207–1219; N. Smith, *Want innovation? Try raising minimum wages*, „BloombergView”, 23.11.2015.

możliwości obniżania kosztów pracy poprzez wykorzystywanie rozwiązań niestandardowych lub sprzecznych z prawem. W sytuacji, w której system byłby szczelny, pracodawcy, którym nie udałooby się osiągnąć lepszej produktywności pracy lub przestawić na bardziej kapitałochłonne rozwiązania, po prostu upadliby. W warunkach licznych wieloznaczności formalnych oraz wieloznaczności funkcjonowania instytucji pracodawcy mogą dostosowywać się do wzrostów wynagrodzenia minimalnego poprzez ucieczkę od niego – poszukiwanie rozwiązań nieformalnych lub sprzecznych z prawem. W pewnym przewrotnym sensie wzrosty wynagrodzenia minimalnego wspierają więc „innovacyjne” zachowania w gospodarkach rynkowych zależnych, tj. promują poszukiwanie metod obniżania kosztów pracy poprzez wykorzystywanie niestandardowych form zatrudnienia.

Dodatkowo pozytywne efekty zwiększania wynagrodzenia minimalnego są osłabione przez strukturę polskich polityk rynku pracy, nastawionych na subsydiowanie wynagrodzeń pracowników, co powoduje, że pracodawcom niekoniecznie opłaca się produktywnie wykorzystywać ich pracę.

4.4.5. Polityki rynku pracy a przewaga komparatywna

Reformy polityk rynku pracy dokonywane przez rząd PO–PSL również wspierały utrzymywanie konkurencyjności opartej na niskich kosztach pracy. Preferowane przez rząd aktywne polityki rynku pracy – dofinansowania dla staży pracowniczych, subsydiowanie wynagrodzeń oraz zachęty do zakładania działalności gospodarczej – skoncentrowane były przede wszystkim na działaniach mających na celu obniżenie kosztów pracy dla pracodawców. Joanna Tyrowicz zauważa, że w rzeczywistości gospodarczej dotkniętej skutkami kryzysu ekonomicznego, w której przede wszystkim brakuje popytu na pracę, instrumenty te wywołują specyficzne konsekwencje¹⁶⁹. Dofinansowanie staży oraz subsydiowanie wynagrodzeń umożliwia pracodawcom otrzymanie pracy za dużo niższą (nierynkową cenę), co powoduje, że pracodawcy nie mają motywacji do efektywnego wykorzystywania pracy świadczonej przez pozyskanych w ten sposób pracowników. Zachęty do zakładania działalności gospodarczej, oprócz tego, że są drogie i trudno oczekiwać, by niedoświadczeni na rynku przedsiębiorcy radzili sobie lepiej w warunkach gospodarczego osłabienia od tych, którzy już na nim działają¹⁷⁰, przyczyniają się również do powstawania pozornego samozatrudnienia, gdzie działalność gospodarcza jest substytutem pracy etatowej.

¹⁶⁹ B. Godusławski, *Pogromczyni mitów pracowniczych. Wywiad z Joanną Tyrowicz*, „Puls Biznesu”, 22.06.2015, <https://www.pb.pl/pogromczyni-mitow-pracowniczych-796911> (dostęp: 1.08.2019).

¹⁷⁰ Instrument ten pozostawał najdroższym, obok doposażania miejsc pracy, spośród istniejących aktywnych polityk rynku pracy. Zob. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji*

Pasywne polityki rynku pracy również wspierały niskie koszty pracy oraz obniżały siłę przetargową pracowników. Taki efekt był wywoływany zarówno przez bardzo niską dostępność zasiłków dla bezrobotnych, jak i wydłużenie wieku emerytalnego, które – mimo że prawdopodobnie konieczne z punktu widzenia długofalowej stabilności systemu emerytalnego – zwiększało konkurencję na rynku pracy ze względu na konieczność dłuższego pozostawania na tymże rynku.

4.4.6. Kapitał zagraniczny w kontekście destandaryzacji zatrudnienia

Atrakcyjność inwestowania w Polsce jest uwarunkowana przede wszystkim występowaniem relatywnie dobrze wykształconej i taniej siły roboczej. Biorąc pod uwagę, że słabości regulacji zatrudnienia oraz nieformalności polskiego rynku pracy przyczyniają się do jeszcze większego obniżenia tych kosztów, należy postawić tezę, że są one elementem przewagi komparatywnej Polski.

Słabości instytucjonalne regulacji zatrudnienia są niekiedy strategicznie wykorzystywane przez zagraniczne firmy w ich działalności. Dysponujemy na to ograniczonymi, ale istniejącymi potwierdzeniami empirycznymi. Małgorzata Maciejewska w ramach swoich badań etnograficznych zauważa np., że specjalne strefy ekonomiczne, w których inwestowali głównie przedsiębiorcy zagraniczni, były rodzajem pola doświadczalnego, gdzie testowano i na masową skalę wykorzystywano różne ekstremalnie elastyczne i nastawione na obniżanie kosztów formy pracy oraz rozwiązania (kontrakty terminowe zawierane na bardzo długi czas; umowy cywilnoprawne zawierane z agencjami pracy tymczasowej; praca na czarno; nadużywanie i nieopłacanie nadgodzin itd.)¹⁷¹. Zarysowany przez Maciejewską obraz dobrze pokazuje „innowacyjny” charakter destandaryzacji form zatrudnienia, w których szuka się luk regulacyjnych i kreatywnie łączy się wiele rodzajów niestandardowości (np. wykorzystuje krótkoterminowe, odnawiane co miesiąc umowy cywilnoprawne w ramach umów z agencjami pracy tymczasowej). Dominik Owczarek i Agata Chelstowska w swoim *case study* pokazują

zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w latach 2009–2013, Warszawa 2010–2014. Efekty prozatrudnieniowe tych programów należy jednak oceniać pozytywnie. M. Maksim, *Efektywność aktywnych programów rynku pracy – wyniki badań ilościowych*, w: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, WUP-UMK, Toruń 2011, s. 136–166; Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska, M. Maksim, D. Śliwicki, M. Wojdyło-Preisner, D. Zawadzki, *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Toruń 2011, *passim*.

¹⁷¹ M. Maciejewska, *Zmęczone ciała i bezcenne produkty. Warunki pracy kobiet w specjalnej strefie ekonomicznej przemysłu elektronicznego*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2012, s. 20–28; także: eadem, *Exhausted bodies and precious products: women's work in a Special Economic Zone for the electronics industry in Poland*, „Work Organisation, Labour & Globalisation” 2012, t. 6, nr 2, s. 94–112.

z kolei, w jaki sposób korporacja Amazon wykorzystywała różnicowanie rodzajów umów jako metodę zarządzania, dyscyplinowania oraz obniżania kosztów pracy pracowników wykonujących tę samą pracę (umowy na czas nieokreślony, na czas określony, umowy cywilnoprawne, umowy z agencjami pracy tymczasowej), a także podejmowała działania mające na celu utrudnianie wykorzystywania swoich uprawnień przez część nieposłusznych pracowników, *de facto* na granicy lub z naruszeniem przepisów prawa pracy (np. zniechęca ich do korzystania z L4 lub zgłaszania wypadków)¹⁷².

4.4.7. Zagadnienie szkolnictwa zawodowego a przewaga komparatywna

W koordynowanych lub liberalnych gospodarkach rynkowych nadużywanie umów niestandardowych wywołałoby długofalowo negatywne skutki gospodarcze ze względu na obniżenie skłonności do ponoszenia nakładów na pracowników (w wypadku gospodarek liberalnych) lub obniżenie skłonności do ponoszenia nakładów na pracowników oraz nierozwiązanie problemu „pokusy nadużycia” w relacjach między przedsiębiorcą a pracownikiem (w wypadku gospodarek koordynowanych). Nadużywanie umów terminowych i cywilnoprawnych nie wywołuje jednak takich konsekwencji w wypadku zależnej gospodarki rynkowej, ponieważ źródła wzrostu tych gospodarek tkwią w obniżaniu kosztów pracy.

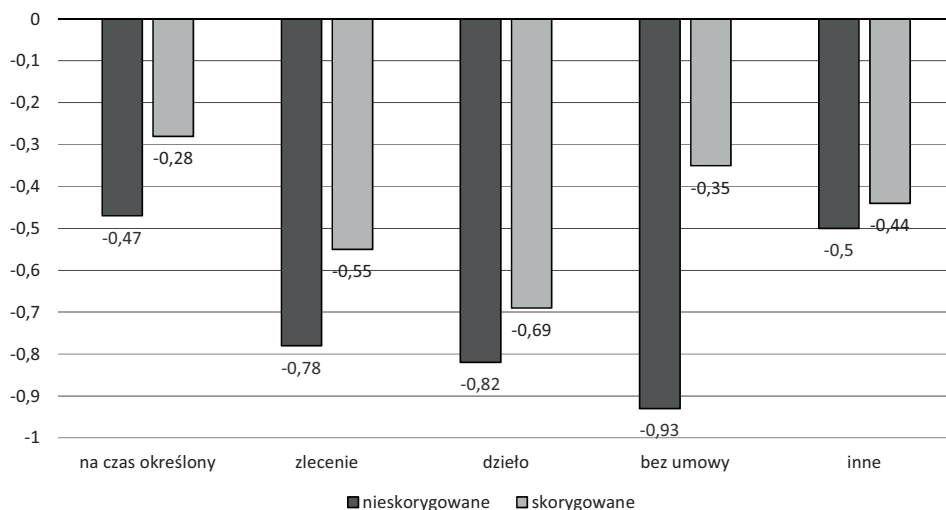
Wyraźnie widać to w Międzynarodowym Badaniu Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC) i jego kontynuacjach (postPIAAC), które pokazują, że pracownicy posiadający umowy niestandardowe wykonywali w Polsce zbliżone zadania co pracownicy standardowi. Brak różnic we wskaźnikach niezależności sugeruje, że pracownicy wykonywali zbliżone zadania do pracowników standardowych i że w związku z tym ich praca miała etatowy i zasadniczo podporządkowany pracodawcy charakter¹⁷³. Wyniki badań równocześnie potwierdzają, że pracownikom pracującym na umowach niestandardowych znacznie rzadziej organizuje się szkolenia zawodowe. Stosunkowo najlepsza jest sytuacja pracowników na czas określony, natomiast najmniej szkoleń oferuje się pracownikom na umowach cywilnoprawnych (0,55 mniej osobom na umowach zlecenie; ok. 0,7 mniej pracownikom na umowach o dzieło¹⁷⁴).

Atmosfera tymczasowości i nadużywanie umów niestandardowych w odniesieniu do tych samych kategorii pracowników pokazują, że pracodawcy wykorzystują je do obniżania kosztów. Skraca to perspektywę czasową zarówno

¹⁷² D. Owczarek, A. Chelstowska, *Amazon po Polsku. Warunki pracy i stosunki z pracownikami*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016, s. 56–65.

¹⁷³ M. Palczyńska, *Rodzaj umowy o pracę...*, s. 16–17.

¹⁷⁴ Analizuję tutaj dane skorygowane.



Wykres 29. Różnica w uczestnictwie pracowników posiadających różne rodzaje umów niestandardowych w szkoleniach organizowanych przez pracodawcę w ciągu ostatnich 12 miesięcy w stosunku do pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony (jednostka – jedno szkolenie)

Źródło: dane, obliczenia oraz skorygowanie danych ze względu na niepełną realizację próby: M. Palczyńska, *Rodzaj umowy o pracę...*, op. cit., s. 17, na podstawie danych postPIAAC (inny sposób prezentacji danych). Jednostką miary jest tu jedno szkolenie rocznie, tj. osoby pracujące na czas określony biorą udział w 0,28 mniej szkoleniu, osoby na umowach zlecenia w 0,55 szkoleniu mniej rocznie itd.

pracodawców, którzy nie chcą ponosić wydatków na szkolenia pracowników traktowanych jako przygodnych, jak i pracowników, którzy nie czują się związani z konkretnym zakładem pracy i mniej chętnie zainwestują czas w szkolenia, które przydadzą się w konkretnym zakładzie pracy. Nie ma to jednak długofalowego negatywnego efektu na wzrost gospodarczy, ponieważ przewagi komparatywne polskiej gospodarki tkwią w niskich kosztach pracy, które są dzięki nadużywaniu umów niestandardowych dodatkowo obniżane.

4.4.8. Zbiorowe stosunki pracy a przewaga komparatywna

Na ewolucję zbiorowych stosunków pracy wpływały dwie formy przemian – dryf w regulacjach zatrudnienia, który zmniejszał możliwości wstępowania pracowników do związków zawodowych, a także dryf w regulacjach zbiorowych stosunków pracy.

Dryf zatrudnienia standardowego ograniczał dostęp do związków zawodowych zarówno w wymiarze faktycznym, jak i prawnym. Osoby mające ciągle odnawiane umowy na czas określony, mimo formalnego prawa zrzeszania się, mogły obawiać się wstępowania do związków zawodowych ze strachu przed tym,

że nie zostanie z nimi zawarta kolejna umowa¹⁷⁵. Natomiast osoby pracujące na umowach cywilnoprawnych oraz samozatrudnione nie mogły (aż do wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 1/13) zakładać związków zawodowych ani wstępować do nich. Dryf osłabił więc potencjał związków zawodowych, szczególnie że niestandardowe formy zatrudnienia dotyczyły najgorzej zarabiających i najmłodszych pracowników. Osłabianie związków zawodowych równocześnie przyczyniało się do samego dryfu, ponieważ niewystępowanie związku zawodowego w miejscu pracy jest skorelowane z częstszymi naruszeniami prawa pracy. Związki zawodowe starały się wyłobbować zmiany w prawie rozszerzające uprawnienie do wstępowania do nich również na pracowników niestandardowych¹⁷⁶, a po porażce tych inicjatyw OPZZ w 2013 r. skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, zarzucając polskim rozwiązaniom niezgodność z Konstytucją oraz Konwencją z San Francisco dotyczącą wolności związkowej i ochrony praw związkowych z 1948 r. W czerwcu 2015 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 1/13 stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy o związkach zawodowych w zakresie, w jakim ograniczały one prawo do zakładania i wstępowania do nich do pracowników w rozumieniu kodeksu pracy. Ustawa implementująca wyrok została uchwalona dopiero w lipcu 2018 r., a jej postanowienia weszły w życie 1 stycznia 2019 r.¹⁷⁷

Drugim aspektem dryfowych wydarzeń komplementarnych wobec przewag komparatywnych był dryf regulacji zbiorowych stosunków pracy. Niewystępowanie negocjacji zbiorowych na skalę branżową oraz przewaga negocjacji zbiorowych na poziomie zakładu sprawiały, że ze zbiorowych stosunków pracy zniknął element związany z ochroną konkurencji¹⁷⁸. Negocjacje zbiorowe prowadzone na poziomie branży między związkiem zawodowym a organizacją pracodawców zrzeszającą przedsiębiorców z tej branży umożliwiają „narzucenie” warunków określonego rodzaju (np. zasady wynagradzania, szkoleń itd.) na wszystkie przedsiębiorstwa w danej branży, bez szkody dla konkurencyjności pojedynczego zakładu. Umożliwia to rozwiązywanie głębszych problemów budujących komplementarne przewagi konkurencyjne oparte na strategiach innych

¹⁷⁵ J. Wratny, *Elastyczne formy zatrudnienia...*, op. cit., s. 25.

¹⁷⁶ W 2011 r. „Solidarność” zawnioskowała do Światowej Organizacji Pracy w tej sprawie i w 2012 r. ŚOP wydała zalecenia do Polski wskazujące na konieczność rozszerzenia prawa do koalicji na pracowników niestandardowych. Zob. International Labour Organisation, *Complaint against the Government of Poland presented by the National Commission of the NSZZ „Solidarność”*, sprawa nr 2888, 2012, s. 1066–1087.

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 1608.

¹⁷⁸ G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy jako podstawowy instrument działalności związków zawodowych*, w: A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 93, 94.

niż ograniczanie kosztów pracy. Brak tego rodzaju koordynacji sprawia, że dla pracodawców jakiejkolwiek negocjacje zbiorowe stają się elementem groźnym dla ich konkurencyjności, ponieważ przyczyniają się do zwiększania kosztów ich działalności. Co więcej, brak negocjacji branżowych powoduje, że pracodawcy oczekują od związków zawodowych rezygnacji z roszczeń o poprawę warunków pracy oraz przyjęcia współodpowiedzialności za zarządzane przedsiębiorstwo¹⁷⁹. Powoduje to, że związkom trudno jest wypełniać swoją rolę reprezentantów interesów pracowniczych.

Oba rodzaje dryfu pozostawały komplementarne z polskimi przewagami komparatywnymi polegającymi na niskich kosztach pracy. Obecność związków zawodowych oraz negocjacje zbiorowe na poziomie wyższym niż przedsiębiorstwo (np. sektorowe lub ogólnokrajowe) pozytywnie wpływają na wynagrodzenia pracowników¹⁸⁰. Dryf utrudniał samoorganizację partnerów społecznych (zarówno pracodawców, jak i pracowników), umożliwiając równocześnie wdrażanie strategii opartych na niskich kosztach pracy oraz międzyzakładowe konkurowanie niskimi kosztami pracy. Branżowe negocjacje zbiorowe utrudniłyby konkurowanie zakładów działających w danej branży między sobą, ustanawiając wspólne reguły, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia tych kosztów.

4.5. Kultura organizacyjna polskich przedsiębiorstw

4.5.1. Tożsamość polskiej kultury organizacyjnej

Kulturę organizacyjną definiuje się jako „system nieformalnie utrwalonych w środowisku społecznym wzorów myślenia i działania, mających znaczenie dla realizacji formalnych celów organizacyjnych”¹⁸¹. Najbardziej wpływową interpretacją polskiej kultury organizacyjnej pozostaje teza Janusza Hryniewicza o „kulturze folwarczej”. Głosi ona, że polska kultura organizacyjna wykazuje silne cechy „długiego trwania” wobec wzorców uformowanych ok. XVI w. wraz z powstaniem folwarku. Mimo zniesienia pańszczyzny w XIX w. oraz industrializacji w XX w. cechy charakterystyczne dla folwarcznych relacji organizacyjnych przetrwały. PRL zdaniem Hryniewicza w gruncie rzeczy utrwalił feudalny model zarządzania¹⁸²,

¹⁷⁹ P. Czarnecki, *Bariery prawne...*, op. cit., s. 115–130.

¹⁸⁰ I. Magda, D. Marsden, S. Moriconi, *Lower coverage but stronger unions? Institutional changes and union wage premia in Central Europe*, „Journal of Comparative Economics” 2016, nr 44(3), s. 638–656.

¹⁸¹ C. Sikorski, *Kultura organizacyjna*, wyd. 2 poprawione, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 4.

¹⁸² A. Sitko-Lutek, *Kultura organizacyjna okresu transformacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2005, nr 12, s. 67–72. Zob. także: L. Zbiegień-Maciąg, *Kultura organizacyjna. Identyfikacja kultur znanych firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 126–129.

który odziedziczyła III RP¹⁸³. Wytworzyło to odmienne, ale komplementarne wobec siebie wzorce zachowań po stronie kierowników/przedsiębiorców/pracodawców oraz chłopów/pracowników. Kierowników charakteryzują metody zarządzania oparte na dyskrejonalnej władzy, autorytaryzmie, paternalizmie i przez to – intuicjonizmie; po stronie pracowników reakcją jest brak odpowiedzialności za podejmowaną pracę oraz potrzeba silnej regulacji własnych zachowań w pracy. Wywołało to zdaniem Hryniewicza wiele konsekwencji. Po pierwsze, w zakresie regulacji stosunków pracodawca–pracownik powoduje to skłonność do niskiego poziomu formalizacji¹⁸⁴, dyskrejonalności władzy, silnego „uособowienia” relacji i niskiego poziomu dystansu. Po drugie, spowodowało to silną ingerencję organizacji ekonomicznych w życie pracowników i niski poziom funkcjonalnego oddzielenia przedsiębiorstw od innych sfer życia, wyrażającą się np. koncentracją władzy politycznej, administracyjnej i sądowniczej w folwarku; organizowaniem życia polityczno-społeczno-kulturalnego pracownikom przez peerelowskie przedsiębiorstwa; dominacją rodzinnych przedsiębiorstw i totalizacją życia przez pracę w okresie potransformacyjnym. Po trzecie, w zakresie kreatywności i inicjatywy pracowników spowodowało to tłumienie i podejrzliwość wobec inicjatywy i kreatywności oraz idącą za tym apatię pracowników. Po czwarte, w zakresie stosunku do pracy związane jest to z kulturowo-społeczno-prawną pozycją pracy jako przykrego obowiązku, wyrażającego się poddaństwem w folwarkach, przymusem pracy w PRL oraz niskim poziomem motywacji do pracy po 1989 r.

Na poziomie ogólnospołecznym doprowadziło to do dominacji kolektywizmu rodzinno-koleżeńskiego w miejsce indywidualizmu etycznego, mniejszej bezosobowości relacji, mniejszego poziomu racjonalności analitycznej (instrumentalnej) i uniwersalizmu oraz niskiego poziomu wzajemnego zaufania. Inni badacze rozwijali wręcz dalej idące tezy głoszące, że „folwarczość”¹⁸⁵ jest domi-

¹⁸³ Hryniewicz wykorzystuje tu chyba nadmiernie kulturalistyczną metaforę „wydłużonej drogi do Ziemi Obiecanej” (J. Hryniewicz, *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 204). Jego zdaniem podstawowym problemem jest to, że pokolenia ciągle reprodukuja stare wzorce zachowań (i problemem są właśnie te „wzorce” rozumiane kulturalistycznie – dlatego Mojżesz, prowadząc Żydów do Ziemi Świętej, wędrował długo, aby stare pokolenia wymarły i zapomniano o dawnych zwyczajach). W moim przekonaniu Hryniewicz nie docenia tu roli instytucjonalnego warunkowania i komplementarności wyjaśniających, dlaczego suboptymalne rozwiązania, nawet w warunkach świadomości ich suboptymalności, mogą dalej być reprodukowane. Rozwijając biblijną metaforę – Mojżesz mógł liczyć na to, że długa wędrówka rozwiąże problemy jego społeczności, ponieważ ta była wyrwana z dawnego kontekstu instytucjonalnego (Egiptu). Polacy są tu w trudniejszej sytuacji niż biblijni Żydzi w tym sensie, że takie analityczne „oderwanie” nie może mieć miejsca ze względu na mechanizmy zależności od ścieżki i w szczególności – występujące komplementarności.

¹⁸⁴ Zob. także: E. Bendyk, *Polska wciąż tkwi w głębokim średniowieczu. Rozmowa z prof. Januszem T. Hryniewiczem*, „Polityka”, 13.10.2009.

¹⁸⁵ Termin z: E. Mączyńska, *Potencjał rozwojowy...*, op. cit., s. 942.

nującym motywem nie tylko w relacjach między pracownikami i pracodawcami, ale w ogóle w polskim społeczeństwie¹⁸⁶. Hryniewicz pokazuje jednak, że na skutek modernizacji po 1989 r. wzorce zarządzania zostały istotnie pofragmentaryzowane, przez co można wyróżnić trzy zasadnicze „style kierowania”: 1) demokratyczny, w którym kierownik skłania grupę do dyskusji i wdraża lub konsultuje przyjmowane rozwiązania; 2) wodzowski, w którym kierownik działa według własnego uznania, arbitralnie wydaje polecenia i ich nie uzasadnia; 3) biurokratyczny, w którym kierownik odwołuje się do przepisów, planów i zarządzeń wyższych szczebli w hierarchii. O specyficznej „tożsamości” polskiej kultury organizacyjnej przesądza jednak zdaniem Hryniewicza model wodzowski, „spadkobierca” folwarcznych metod zarządzania.

Badania przeprowadzone pod kierownictwem prof. Gardawskiego wyróżniły z kolei dwa podstawowe typy kultury organizacyjnej wśród polskich małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych: dominujący model „hierarchiczny” – bliski modelowi wodzowskiemu zidentyfikowanemu przez Hryniewicza; oraz mniejszościowy „wspólnotowy” – bliski demokratycznemu w ujęciu Hryniewicza¹⁸⁷.

Wyniki badań Hryniewicza i Gardawskiego są zasadniczo zgodne z międzynarodowymi badaniami dotyczącymi kultury organizacyjnej, które umożliwiają dodanie kontekstu porównawczego. W najbardziej znanych badaniach zespołu Geerta Hofstedeego polska kultura cechuje się wysokim poziomem dystansu władzy (co oznacza tendencję do centralizacji władzy, autorytaryzm w zarządzaniu i silną hierarchię, a także paternalizm i „osobowość” relacji¹⁸⁸), relatywnie wysokim indywidualizmem (choć podszytym silną hierarchią), dość wysokim poziomem „męskości” (czyli nastawieniem na rywalizację i wyniki, konfliktowością zarządzania oraz stanowczością kadry menedżerskiej¹⁸⁹), bardzo wysoką skłonnością do unikania ryzyka i orientacją krótkoterminową. Według badań GLOBE polską kulturę organizacyjną cechuje: orientacja na wyniki (średnia w sferze praktyk, wysoka w sferze wartości); średnia asertywność; duża rozbieżność między niską orientacją na przyszłość w sferze praktyk i wysoką w sferze wartości; średnia „orientacja na człowieka” (altruizm; wyższa w sferze wartości niż

¹⁸⁶ Zob. w szczególności: A. Sosnowska, *Kulturowe ślady folwarku*, w: J. Szomburg (red.), *Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008, s. 37–40; A. Leder, *Prześlona rewolucja: Ćwiczenie z logiki historycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2014; J. Sowa, *Fantomowe ciało króla: peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*, Universitas, Kraków 2011.

¹⁸⁷ J. Gardawski (red.), *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 329–347.

¹⁸⁸ G. Hofstede, G.J. Hofstede, M. Minkov, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, przeł. M. Durska, wyd. III zmienione, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 84.

¹⁸⁹ Ibidem, s. 177.

praktyk); średni poziom instytucjonalnego kolektywizmu (tj. redystrybucji); wysoki poziom grupowego kolektywizmu (tj. przywiązania do grupy/organizacji); średni poziom równości płci (wyższy w sferze wartości niż praktyk); duża rozbieżność między oczekiwaniami relatywnie niskiego dystansu do władzy oraz praktyką dużego dystansu do władzy; unikanie niepewności (średnie w praktykach, wysokie w sferze wartości)¹⁹⁰. Szczególną rolę w określaniu tożsamości kultury organizacyjnej polskich przedsiębiorstw odgrywa fakt, że duża część z nich to biznesy rodzinne. Zwiększa to nieformalność oraz „osobowość” relacji.

4.5.2. Komplementarność wieloznaczności funkcjonowania instytucji wobec kultury organizacyjnej

W warunkach opisanych powyżej „wodzowskich” sposobów zarządzania wykorzystywanie takich „narzędzi”, jak naruszenia prawa pracy, umów istotnie zwiększających nieformalność lub semiformalność relacji (umowy cywilnoprawne) umożliwia reprodukcję autorytarnej struktury władzy w przedsiębiorstwach. Zwiększa to bowiem kluczową dla polskiej kultury organizacyjnej dyskrecjonalność, umożliwia częściowo poradzenie sobie z problemem niskiego zaufania ze strony pracowników (poprzez zastosowanie zwierciadlanego niskiego zaufania ze strony pracodawcy), fragmentaryzuje pracowników na zasadzie „dziel i rządź” (nieformalność oznacza bowiem różnicowanie w zależności od indywidualnej relacji pracownika i pracodawcy), utrudnia samoorganizację (dostęp do związków zawodowych) i wprowadza silnie personalny (w miejsce sformalizowanego – bezosobowego) element w relacje.

Opisany powyżej obraz wymaga jednak uzupełnienia. Mimo istotnej roli nieformalności sposoby zarządzania polskich przedsiębiorstw ewoluują jednak w stronę silniejszej inkorporacji nowoczesnych, sformalizowanych metod, zarządzania opartego na wiedzy, organizacji uczących się itd. W sensie praktycznym odbywa się to poprzez nacisk na rozbudowę mechanizmów zapewniających racjonalność instrumentalną organizacji – większą proceduralizację i formalizację działania, budowanie czytelniejszych hierarchii zarządczych, bardziej rozbudowanego podziału kompetencji itd. Równocześnie „biurokratyzacja” przynajmniej pozornie pozbawia rządzących władzy (rozumianej jako szansa wdrożenia pożądaných decyzji), ponieważ formalizuje to i automatyzuje procesy zarządzania. Michel Crozier rozwiązuje ten paradoks, stwierdzając, że w gruncie rzeczy biurokratyzacja powoduje, że „niektórzy członkowie organizacji mają władzę nad innymi jej członkami, ponieważ zachowanie ich partnerów jest ściśle

¹⁹⁰ GLOBE, *Global Leadership & Organizational Behavior Effectiveness*, globeproject.com/results/countries/POL?menu=country (dostęp: 1.08.2019).

ograniczone przez przepisy, podczas gdy ich własne zachowanie nie jest skrepowane przepisami”¹⁹¹.

Opisane pęknięcie odgrywa szczególną rolę w polskiej gospodarce cechującej się z jednej strony wynikającym z globalizacji i konkurencji wymogom coraz większej racjonalizacji działania, z drugiej zaś – chęcią utrzymania dominujących autorytarnych metod zarządzania. W takiej sytuacji dla pracodawców kluczowe jest poszerzanie przestrzeni arbitralnej, która niejako „wywraca” sformalizowane relacje i zabezpiecza ich przewagę poza nimi¹⁹². Zarówno naruszenia prawa, jak i wykorzystanie takich rozwiązań, jak umowy terminowe czy umowy cywilnoprawne w miejsce umów o pracę, wydają się dobrze odpowiadać Crozierowskiemu „poszerzaniu sfery arbitralności” jako odpowiedzi na zwiększoną biurokratyzację działań, ponieważ zwiększają wieloznaczność teoretycznie sformalizowanych relacji.

Komplementarność „kulturową” dryfu i konwersji należy traktować uzupełniająco wobec pozostałych komplementarności. Zgadzam się tutaj z Tomaszem Zaryckim, który przekonująco argumentuje, że czysto psychologiczne i kulturalistyczne wyjaśnienia instytucjonalnych słabości Polski są redukcjonistyczne i przez to niewystarczające¹⁹³.

4.6. Zbiorowe stosunki pracy – dryf i konwersja?

Jak wyjaśniono, regulacje zbiorowych stosunków pracy były poddane zjawiskom dryfowym. Równocześnie regulacje dotyczące działania samych związków zawodowych pozostają wieloznaczne.

Jak już zauważono, kompetencje i zakres działania związków zawodowych w rozumieniu prawnym są zakreślone bardzo szeroko¹⁹⁴, lecz w rzeczywistości takie ich ukształtowanie sprawia, że uprawnienia związków rozmywają się i zostają określone przez indywidualne możliwości mobilizacyjne i negocjacyjne (a nie wyznaczoną formalnie pozycję). Jeżeli prawa i obowiązki związane z działaniem danej instytucji są zakreślone zbyt szeroko w sensie formalnym, to faktyczna realizacja tych uprawnień będzie wynikać z gry nieformalnych sił. Szerokie zakreślenie kompetencji związków zawodowych w gruncie rzeczy de-instytucjonalizuje ich funkcje, a także osłabia związki, nie są one bowiem w stanie podołać owym

¹⁹¹ M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, przeł. S. Łypacewicz, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1967, s. 248.

¹⁹² Ibidem, s. 250–252.

¹⁹³ T. Zarycki, *Rola kultury w strukturalnym ujęciu miejsca Polski w świecie*, „Kultura i Rozwój” 2016, nr 1(1), s. 73–87; idem, *Modernizacja kulturowa i psychologiczna...*, op. cit., s. 45–68.

¹⁹⁴ Zob. np. art. 1, 4–8, 11, 19–23 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 1991 r. Nr 55, poz. 234.

szerokim uprawnieniom, co naraża je na problemy legitymacyjne. W warunkach słabości ruchu związkowego oznacza to, że związkom pozostaje nieokreślona funkcja „legitymacyjno-konsultacyjna” zarówno w formalnym procesie legislacyjnym (związki uważane są za „barometr”), jak i w procesie podejmowania decyzji wewnątrz przedsiębiorstw (związki biorą udział w konsultacjach w szerokim pakiecie spraw, nie mają jednak realnego wpływu na działanie przedsiębiorstwa).

Rozwiązaniem tego problemu mogłaby być reinstytucjonalizacja wpływu związków zawodowych w postaci ograniczenia lub samoograniczenia, która byłaby w stanie przyczynić się do ich wzmocnienia. Socjologiczna teoria organizacji podkreśla, że podstawowym problemem w działalności danego systemu (czy organizacji) jest skuteczne zdefiniowanie własnych zadań. Jeżeli granice systemu (tu = negocjacji zbiorowych czy dialogu społecznego) są płynne, system przeciąża się samą identyfikacją własnych granic. Dobrym zobrazowaniem tego problemu jest kryzys tożsamości uczestników dialogu społecznego, pośród których występują bardzo duże rozbieżności w ocenie działania oraz podstawowych funkcji tych instytucji¹⁹⁵. Ograniczenie (mogące przybrać formę zmiany czysto instytucjonalnej, tj. prawnej) lub samoograniczenie (wybór przez związki własnej tożsamości i nastawienie się na realizację określonych celów w miejsce szerokiego niedookreślenia) przyczyniłoby się do wzmocnienia związków, skanalizowałoby bowiem ich działalność lub zbliżyłoby ich formę do rzeczywistej treści.

Mimo współwystępowania dryfu oraz niedookreśloności reguł formalnych trudno mówić o tym, że doszło do konwersji w zbiorowych stosunkach pracy. Równocześnie dostrzegamy pewne przejawy poszukiwania nowych sposobów działania przez związki zawodowe. W okresie pokryzysowym poszukiwały więc one nowych metod organizowania się, nowej tożsamości i nowych metod działania: dalszej rozbudowy kontaktów międzynarodowych; większej decentralizacji działania („Solidarność”); nowych sposobów mobilizacji dla bazy członkowskiej; wykorzystywania systemu prawnego w swoich działaniach (OPZZ i wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz działania na szczeblu międzynarodowym).

¹⁹⁵ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce...*, op. cit., s. 359–385.

Rozdział 5

Konsekwencje destandaryzacji

5.1. Wprowadzenie do zagadnienia konsekwencji destandaryzacji

Kolejnym krokiem w rozważaniach musi być rozpatrzenie dalszych konsekwencji powstania komplementarności opisanych w poprzednim rozdziale. Po pierwsze, opiszę dryf i konwersję w perspektywie trajektorii zmian instytucjonalnych charakterystycznych dla konkretnych typów gospodarek kapitalistycznych: jako specyficzny rodzaj liberalizacji regulacji zatrudnienia, charakterystyczny dla gospodarek rynkowych zależnych. Po drugie, pokażę, w jaki sposób poszczególne zmiany instytucjonalne wspierały się wzajemnie, prowadząc do powstania względnie spójnego układu zależności („niezamierzonego dopasowania”). Wreszcie zastanowię się, jak te zmiany instytucjonalne, w dużej mierze uzależniające efektywne funkcjonowanie polskiej gospodarki od działań nieformalnych i częściowo nieformalnych, wpływały na możliwości przeprowadzania reform przez rząd, poprzez analizę działań dokonanych pod koniec drugiej kadencji rządów PO–PSL oraz w czasie rządów Zjednoczonej Prawicy.

5.2. Trajektoria liberalizacji w Polsce

5.2.1. Trajektoria liberalizacji w państwach rozwiniętych

Jeżeli chodzi o interpretację ogólnych kierunków przemian regulacji zatrudnienia i państwa opiekuńczego w państwach rozwiniętych, badaczy można podzielić na dwie grupy.

Po pierwsze, część z nich uważa, że różnorodne formy kapitalizmu są poddawane w zasadzie jednolitej presji „liberalizacyjnej” polegającej na narzucaniu rozwiązań liberalnej gospodarki rynkowej w sferze nadzoru korporacyjnego, rynków finansowych, edukacji itd.¹, natomiast w zakresie regulacji zatrudnie-

¹ A. Glyn, *Capitalism Unleashed: Finance, globalization, and Welfare*, Oxford University Press, Oxford 2007; C. Hay, *The Failure of Anglo-liberal Capitalism*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013.

nia – uelastycznianiu prawa pracy, rozwojowi niestandardowych form zatrudnienia oraz ograniczaniu instytucji dialogu społecznego².

Druga grupa badaczy stoi na stanowisku, że mimo pewnych przemian nie dochodzi do konwergencji modeli kapitalizmu i regulacje zatrudnienia i instytucje państwa opiekuńczego pozostają silnie zróżnicowane między państwami³. Pracą niejako podsumowującą i agregującą ustalenia tej grupy wyjaśnień jest książka Kathleen Thelen o „różnorodności liberalizacji”⁴. W odróżnieniu od Halla i Soskice’a Thelen proponuje wyróżnienie trzech rodzajów kapitalizmu – liberalnego, koordynowanego oraz egalitarnego⁵. Zdaniem Thelen do lat 70. XX w. można mówić o względnie spójnym „świecie” koordynowanego kapitalizmu, obejmującego w Europie Niemcy, Austrię, Szwajcarię oraz państwa skandynawskie. Od końca lat 70. stary układ koordynowanego kapitalizmu drastycznie zmienia się jednak za sprawą liberalizacji, która dotyka rozwinięte państwa kapitalistyczne w rozmaity sposób. Thelen proponuje wyodrębnienie różnych „trajektorii” zmian. Amerykańska badaczka świadomie mówi o „trajektoriach”, a nie np. o strategiach politycznych, ponieważ dokonywane zmiany są jedynie częściowo planowane przez rządzących, a w dużym zakresie są rezultatem politycznych tarć i wypadkową wielu niekontrolowanych przez rząd czy klasę polityczną zmian instytucjonalnych.

Liberalne gospodarki rynkowe, które interesują amerykańską badaczkę najmniej, zostają poddane trajektorii „deregulacji”, która polega na wyostrożeniu ich tradycyjnych przewag komparatywnych poprzez aktywne rozmontowywanie przez rząd organizacyjnych zdolności pracowników oraz instytucji organizujących kapitalizm. Wyrażało się to przede wszystkim prowadzeniem polityk nakierowanych na złamanie siły politycznej związków zawodowych oraz uelastycznieniem regulacji zatrudnienia (co czasem przybiera nieoczywistą formę – np. w Australii czy Nowej Zelandii dokonało się poprzez rozmontowanie systemu przymusowego arbitrażu i sądów pracy). Spowodowało to osłabienie zdolności koordynacyjnych oraz poziomu ochrony pracowników przez układy zbiorowe. W sensie typologii zmian instytucjonalnych polityka przebiegała poprzez „przesunięcie instytucjonalne” (ang. *institutional displacement*),

² Np. L. Baccaro, C. Howell, *A common neoliberal trajectory: The transformation of industrial relations in advanced capitalism*, „Politics & Society” 2011, nr 39(4), s. 521–563 i literatura tam zawarta.

³ P.A. Hall, D.W. Gingerich, *Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: An empirical analysis*, „British Journal of Political Science” 2009, nr 39(3), s. 449–482.

⁴ K. Thelen, *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, *passim*.

⁵ Thelen nie umieszcza zależnych gospodarek rynkowych w swojej typologii.

tj. znoszenie istniejących regulacji. Dodatkowo w liberalnych państwach najostrejsze formy przybrał demontaż instytucji państwa opiekuńczego (ang. *welfare state retrenchment*)⁶.

Koordynowane gospodarki rynkowe zostały poddane liberalizacji w dwojaki sposób, który zależał przede wszystkim od wypracowanych przez aktorów politycznych koalicji. W niektórych państwach (Niemcy, Austria, Szwajcaria) dominowała polityka „dualizacji”⁷. W państwach tych nie doszło do bezpośredniego demontażu instytucji osłonowych i liberalizacji prawa pracy, lecz wzrosła liczba pracowników zatrudnionych w nietypowych formach, pozbawionych ochrony wypracowanej w ramach standardowych form zatrudnienia w okresie zorganizowanego kapitalizmu. Polityka ta przybierała formę „dryfu instytucjonalnego” (ang. *institutional drift*) – instytucjonalizacji nowych, nietypowych form zatrudnienia oraz niezmiennianiu jego standardowych form. Utrzymany został wysoki stopień koordynacji po stronie pracodawców oraz pracowników, lecz w warunkach zawężającego się odsetka pracowników krytych przez standardowe umowy o pracę i porozumienia zbiorowe. Powstała jednak relatywnie szeroka sfera zliberalizowana, niejako łagodząca konsekwencje sztywnych regulacji zatrudnienia standardowego.

Skandynawskie koordynowane gospodarki rynkowe poddane były innej trajektorii liberalizacyjnej, którą Thelen nazwała „zakorzenionym uelastycznieniem” (ang. *embedded flexibilization*). Polityka ta polegała na działaniach próbujących łączyć ze sobą wspieranie pracowników i deregulację rynku. Najbardziej charakterystycznym przykładem takiej polityki była *flexicurity*, polegająca na kombinacji uelastycznienia regulacji zatrudnienia oraz rozwoju państwa opiekuńczego i polityk rynku pracy. Celem tej polityki nie jest „ochrona” pracowników przed rynkiem, lecz ich zaadaptowanie do zmieniających się warunków i przystosowanie do nowych ryzyk socjalnych. Od deregulacji zakorzenione uelastycznienie odróżnia się „solidarnością strony podażowej”, czyli kolektywizacją ryzyka poprzez koncentrację środków na osobach najbardziej narażonych na rynku pracy, aby te osoby mogły zdobyć i utrzymać zatrudnienie. Od dualizacji zakorzenione uelastycznienie odróżnia uniwersalizm polityki, która starała się zapobiegać destandaryzacji rynku pracy. W sensie technicznym zakorzenione

⁶ Najlepszy (choć już nie do końca aktualny) przegląd literatury na ten temat: P. Starke, *The politics of welfare state retrenchment: A literature review*, „Social Policy & Administration” 2006, nr 40(1), s. 104–120.

⁷ Zobacz także: B. Palier, K. Thelen, *Dualizing CMEs: Flexibility and change in coordinated market economies*, referat wygłoszony na 16th Conference of the Council for European Studies, 2008, https://www.researchgate.net/profile/Kathleen_Thelen/publication/228651795_Dualizing_CMEs_Flexibility_and_Change_in_Coordinated_Market_Economies/links/0f3175319c3cded3a7000000.pdf (dostęp: 1.08.2019).

uelastycznienie przebiegało poprzez konwersję instytucjonalną (ang. *institutional conversion*).

Zdaniem Thelen odmienne trajektorie liberalizacji spowodowały konieczność ponownego zrewidowania modeli w obrębie klasycznego podziału w ujęciu różnorodności kapitalizmu. Gospodarki liberalne w sensie instytucjonalnym wyostrzyły swoje cechy i obecnie na rynku pracy charakteryzują się stosunkowo niskim długoterminowym bezrobociem, lecz bardzo dużym odsetkiem pracy niskiej jakości, jak wymuszona praca na część etatu, praca za bardzo niskie wynagrodzenia. Poddane dualizacji gospodarki koordynowane Thelen dalej nazywa koordynowanymi gospodarkami rynkowymi, które jednak obecnie (inaczej niż w przeszłości) charakteryzują się średnimi wynikami w zakresie równości dochodów i majątku, stosunkowo wysokim długoterminowym bezrobociem i średnim poziomem niepożądanego zatrudnienia na część etatu. Koordynowane gospodarki, które przeszły przez politykę „zakorzenionego uelastycznienia”, Thelen nazywa państwami egalitarnego kapitalizmu (*egalitarian capitalism*), charakteryzującymi się niskim długoterminowym bezrobociem i stosunkowo wysokim poziomem wysokojakościowej i satysfakcjonującej dla pracowników pracy pełnoetatowej i na część etatu, a niskim poziomem pracy niskiej jakości.

5.2.2. Destandaryzacja jako trajektoria liberalizacji w Polsce

Zastosowane przez amerykańską badaczkę narzędzia teoretyczne nie uwzględniają zależnych gospodarek rynkowych. Katheen Thelen skoncentrowała się na państwach należących do ścisłego „gospodarczego centrum” i podlegających zmianom charakterystycznym dla fordowskiego kapitalizmu. Propozycje amerykańskiej badaczki warto jednak zaaplikować do gospodarek rynkowych zależnych, ponieważ pozwalają na skonceptualizowanie funkcjonalności przemian zachodzących w regulacjach zatrudnienia. W sensie trajektorii liberalizacji opisanych przez Thelen polski model liberalizacji jest najbliższy modelowi „dryfu instytucjonalnego”. Łączy on niewielkie zmiany formalne zatrudnienia standardowego z bardzo istotnym rozwojem sfery zatrudnienia niestandardowego. Ten model liberalizacji polega nie na istotnej modyfikacji (deregulacji) instytucji regulujących zatrudnienie standardowe, lecz odbywa się przez spadek odsetka osób pracujących w zintytucjonalizowanej i chronionej przez określone rozwiązania instytucjonalne strefie. Charakterystycznymi odmiennostkami polskiego modelu „liberalizacji” jest jednak silna zależność zmian instytucjonalnych od komponentu nieformalnego, dlatego proponuję nazwać go trajektorią „destandaryzacji”. Po pierwsze, rozwój zatrudnienia niestandardowego oparty jest na formach pracy często sprzecznych z prawem, założeniami normatywnymi lub wykorzystujących regulacyjne słabości: umowy terminowe zawierane na bardzo

długi czas w celu ominięcia przepisów dotyczących długości wypowiedzenia umów na czas nieokreślony; umowy cywilnoprawne omijające prawo pracy, zawierane jako substytuty umów kodeksowych; wykorzystywanie niejasności zbiegów różnych przepisów (umowy cywilnoprawne w agencjach pracy tymczasowej); łączenie różnych rodzajów nieformalności (zawierane na bardzo krótki czas, ciągle odnawiane umowy terminowe w agencjach pracy tymczasowej). Po drugie, rozwój sfery niestandardowej nie jest pochodną ochrony zatrudnienia standardowego. Zatrudnienie standardowe również jest poddane „destandaryzacji” poprzez naruszenia prawa pracy, obchodzenie poszczególnych przepisów itd. Jest to nieco inna trajektoria niż w klasycznym modelu instytucjonalnego dryfu gospodarek koordynowanych, dla którego charakterystyczne jest tworzenie alternatywnych, formalnych instytucji charakteryzujących się większą elastycznością (np. niemieckie *mini-jobs*) po to, aby zapewnić wysoki poziom ochrony zatrudnienia standardowego. Równocześnie polski model zakłada niski stopień nadzoru nad obowiązującymi regulacjami formalnymi, a także pasywność w zakresie wydatków na państwo opiekuńcze, aktywne i pasywne polityki pracy, które mogłyby potencjalnie łagodzić konsekwencje spadającego odsetka osób pracujących na standardowych formach zatrudnienia.

Poszczególne modele liberalizacji w specyficzny sposób pozostają komplementarne wobec przewag komparatywnych konkretnych gospodarek. Deregulacja w liberalnych gospodarkach rynkowych oraz budowanie zakorzenionego uelastycznienia w skandynawskich gospodarkach rynkowych przyczyniają się do zwiększenia elastyczności, co poprawia przewagę komparatywną w radykalnych innowacjach. Dualizacja w koordynowanych gospodarkach rynkowych chroni przed upadkiem system koordynacji między pracownikami, niezbędny dla realizacji stopniowych innowacji. Wreszcie „destandaryzacja” rynku pracy w Polsce umożliwia obniżanie kosztów pracy i wyostrzanie przewagi komparatywnej zależnej gospodarki rynkowej.

Dryf w regulacjach zatrudnienia standardowego oraz konwersja instytucjonalnych form zatrudnienia niestandardowego, która czyni z nich substytuty form standardowych, stanowią funkcjonalny odpowiedniki liberalizacji. „Uelastyczniają” one regulacje zatrudnienia, lecz w inny sposób – poprzez wzrost „wieloznaczności funkcjonowania” instytucji zatrudnienia standardowego. Wyraża się to rozwojem sfer, w których regulacje zatrudnienia są naruszane (łamanie prawa pracy), obowiązują w ograniczonym zakresie (umowy na czas określony) lub w ogóle nie obowiązują (umowy cywilnoprawne). Ma to określone implikacje polityczne, tj. powoduje, że w Polsce odbywa się faktyczne uelastycznienie regulacji, któremu nie towarzyszy formalne uelastycznienie, co zmniejsza polityczny nacisk (np. organizacji pracodawców) na dokonanie formalnego uelastycznienia. Pracodawcy nie muszą angażować się w zmianę suboptymalnych z ich punktu

Tabela 18. Modele gospodarek rynkowych a modele liberalizacji

	Liberalna gospodarka rynkowa	Skandynawska gospodarka rynkowa	Koordynowana gospodarka rynkowa	Zależna gospodarka rynkowa
Przykład	UK, USA	Szwecja, Dania	Niemcy	Polska
Typ liberalizacji	deregulacja	zakorzenione uelastycznienie	dualizacja	destandaryzacja
Charakter zmiany instytucjonalnej	instytucjonalne przesunięcie	instytucjonalna konwersja	instytucjonalny dryf	częściowo instytucjonalne przesunięcie (dla grup interesów)/ częściowo dryf + normalizacja w formie konwersji
Co się dzieje z regulacjami zatrudnienia standardowego?	uelastycznienie formalne	uelastycznienie formalne	brak zmian	niewielkie zmiany formalne nakierowane na silne grupy interesu; uelastycznienie nieformalne – wieloznaczność funkcjonowania regulacji umożliwia naruszanie i obchodzenie prawa
Co się dzieje z regulacjami zatrudnienia niestandardowego?	brak zmian (formalne uelastycznienie wystarcza)	brak zmian (formalne uelastycznienie wystarcza)	rozwój formalnych form zatrudnienia niestandardowego	rozwój formalnych, semiformalnych i nieformalnych form
Odsątek zatrudnienia standardowego	stały	stały	spadający	spadający (formalny zasięg i normatywne oddziaływanie przez naruszenia prawa pracy)
Odsątek zatrudnienia niestandardowego	stały	stały	rosnący	rosnący
Wydatki na welfare, APRP, PPRP	spadające	rosnące	stałe	stałe, z przesunięciem od PPRP na APRP
Rola państwa wobec polityki zatrudnienia	twórca destrukcja w formie deregulacji	tworzenie uniwersalistycznej sieci zabezpieczenia społecznego	ochrona grup interesów	twórca destrukcja w formie destandaryzacji + ochrona grup interesów
Jak prowadzona polityka wspiera przewagi komparatywne?	deregulacja wspiera radykalne innowacje	sieć zabezpieczenia społecznego motywuje do radykalnie innowacyjnych działań	dualizacja chroni system koordynacji, niezbędny dla stopniowych innowacji	destandaryzacja wspiera obniżanie kosztów pracy

Źródło: oprac. własne.

widzenia regulacji zatrudnienia standardowego, ponieważ mogą „poradzić sobie” z niedostosowaniem tej instytucji poprzez inne działania. Dochodzi więc do instytucjonalizacji naruszania i obchodzenia prawa, o której możliwości wspominałem w rozdziale drugim.

5.3. Niezamierzone dopasowanie

W tym podrozdziale postaram się udowodnić, że relacja między zmianami instytucjonalnymi na polskim rynku pracy oraz prowadzonymi politykami publicznymi stworzyła „niezamierzone dopasowanie” (*unintended fit*). Niezamierzone dopasowanie jest terminem pochodzącym z nowego instytucjonalizmu stosowanym do opisu sytuacji, w której istniejące w danym systemie instytucjonalnym komplementarności między instytucjami (formalnymi lub nieformalnymi) przynajmniej częściowo nie wynikają z zaprojektowania przez rząd, a równocześnie – umożliwiają wyostanie przewag komparatywnych gospodarek i osiąganie przez nie dobrych wyników gospodarczych. Adaptacje w formie dryfu i konwersji w regulacjach zatrudnienia pozwoliły na uzgodnienie między sobą polityki presji na wynagrodzenie minimalne, paradygmatu „taniego państwa” oraz przewag komparatywnych polskiej gospodarki. Polityka presji na wynagrodzenie minimalne podnosiła wynagrodzenia najmniej zarabiających pracowników, na których oszczędności planowano w ramach realizacji „taniego państwa”. Równocześnie podnoszenie wynagrodzenia minimalnego mogło szkodzić przewagom komparatywnym niskich kosztów pracy. Będę starał się argumentować, że dzięki dryfowi i konwersji w regulacjach zatrudnienia te polityki zostały nie tylko uzgodnione, ale wręcz wzajemnie się wspierały.

Aby wykorzystać koncepcję niezamierzonego dopasowania do Polski konieczne będzie jednak rozwinięcie teorii. Obecnie istniejące teorie widzą niezamierzone dopasowanie jako efekt działań konwersyjnych, które pozostają zasadniczo zgodne z formalnym prawem. W przypadku Polski niezamierzone dopasowanie powstało jednak dzięki działaniom przynajmniej częściowo naruszającym formalnie rozumiane prawo. Niezależnie od tego paradoks występujący w polskim systemie instytucjonalnym będzie polegać na tym, że powstałe dopasowanie tworzy sytuację hamującą perspektywę dalszego wzrostu gospodarczego, choć w ostatnim czasie się do niego przyczyniało.

5.3.1. Co wiemy dotąd. Niezamierzone dopasowanie na bazie konwersji

Koncepcja niezamierzonego dopasowania (ang. *unintended fit*) została stworzona przez Masahiko Aokiego⁸. Aoki argumentował, że na charakter japońskiego systemu gospodarczego w dużej mierze wpłynęły wydarzenia sprzed okresu wojny i zmiany dokonane w jej trakcie, odbywające się przy pewnym, ale niecałkowitym udziale rządu. Dotyczyły one systemu kooperacji banków z przedsiębiorcami, struktury zarządczej i udziałowej, podejścia do pracowników oraz sposobu relacji z kontrahentami. Doprowadziły one do wytworzenia przewagi komparatywnej stopniowych innowacji w systemie elastycznej produkcji „dokładnie na czas” (ang. *just in time production*), który polega na ciągłym udoskonalaniu przez pracowników cyklu produkcyjnego, co pozwala na masową produkcję szybko dostosowującą się do płynnie zmieniających się potrzeb klientów.

Pierwotne instytucje przetrwały do okresu politycznej transformacji, istotnie zmieniły swoje przeznaczenie poprzez wewnętrzną ewolucję i przyczyniły się do powstania nowego systemu instytucjonalnego, który zapewnił wysoki wzrost gospodarczy w latach 50. i 60. Ewolucja ta jednak była w dużej mierze niezaplanowana, a wewnętrzne dopasowania instytucjonalne nie wynikały z zamysłu rządowego. Japoński wariant koordynowanego kapitalizmu powstał w wyniku „niezamierzonego dopasowania”, gdzie teoretycznie sprzeczne ze sobą elementy zostały dopasowane dzięki drobnym adaptacjom i reorientacjom instytucji. Koncepcja powstała więc przede wszystkim jako krytyka założeń, że skuteczne porządki instytucjonalne mogą zostać zaplanowane odgórnie. Pojęcie niezamierzonego dopasowania zostało następnie przyswojone przez socjologię ekonomiczną oraz nowy instytucjonalizm do opisywania zmian, które uzgadniały niespójności między politykami publicznymi i instytucjami⁹. Pojęcie było używane przede wszystkim do opisu przemian w państwach zwykle klasyfikowanych jako koordynowane gospodarki rynkowe (Japonii i Niemiec¹⁰), zaś do niemieckiego systemu partycypacji pracowniczej w zarządzaniu firmami (tzw. *Mitbestimmung*¹¹).

⁸ M. Aoki, *Unintended fit: organizational evolution and government design of institutions in Japan*, w: M. Aoki, K. Hyung-Ki, M. Okuno-Fujiwara (red.), *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Oxford University Press, Oxford 1997, s. 233–253.

⁹ A. Mica, *The unintended consequences in new economic sociology: Why still not taken seriously?*, „Social Science Information” 2017, nr 56(4), s. 544–566.

¹⁰ W. Streeck, K. Yamamura (red.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*, Cornell University Press, Ithaca–London 2001; eidem, (red.), *The End of Diversity? Prospects of German and Japanese Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca–London 2003.

¹¹ G. Jackson, *Contested boundaries: Ambiguity and creativity in the evolution of German codetermination*, w: W. Streeck, K. Thelen (red.), *Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 229–254; G. Jackson, *The origins of nonliberal corporate governance in Germany and Japan*, w: W. Streeck, K. Thelen (red.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan Compared*, Cornell University Press, Ithaca, NY, s. 121–170.

Badacze z nurtu nowego instytucjonalizmu wykorzystywali różne koncepcje zmiany instytucjonalnej do wyjaśnienia, w jaki sposób instytucje dopasowują się do siebie i łagodzą wzajemne tarcia¹². Proponuję wykorzystanie opisywanej w rozdziale wprowadzającym teorii stopniowych zmian instytucjonalnych do opisu zjawiska. Powstanie niezamierzonego dopasowania było dotychczas wyjaśniane głównie jako rezultat działań konwersyjnych, tj. modyfikacji, które dotyczą praktycznego stosowania lub wdrażania instytucji pozostających jednak wewnątrz reguł formalnych. W związku z tym, że aktorzy społeczni podejmują „ciągłe działania [...] mające na celu wypróbowywanie i ustalanie nowych interpretacji reguł tak, aby lepiej służyły one ich interesom”¹³, komplementarności powstają jako niezamierzone konsekwencje „dostosowania się instytucji w procesie potrzebnym do zredukowania wieloznaczności, usuwania zakłóceń i ustanowienia satysfakcjonującego funkcjonowania. Napięcia instytucjonalne mogą sprowokować modyfikację, adaptację lub naprawienie instytucji”¹⁴.

Niezamierzony rodzaj dopasowania na bazie konwersji jest umożliwiony wieloznacznością formalnych reguł, która jest praktycznie nieunikniona, ponieważ „instytucje reprezentują sytuacje w formie sumarycznej tak, aby pozostać wystarczająco elastyczne i by można je było zastosować w różnych sytuacjach, ale by być wystarczająco określone, żeby zmobilizować aktorów do wysiłku w kontrolowaniu i wdrażaniu instytucji”¹⁵. W praktyce więc cała literatura dotycząca komplementarności, która nie traktuje komplementarności jako ustanowionej odgórnie, lecz jako „poruszający się obiekt”¹⁶, widzi ją jako rezultat dynamicz-

¹² Do takich pojęć należały np: „hybrydyzacja” rozumiana albo jako oddzielenie form instytucjonalnych i praktyki (R. Aguilera, G. Jackson, *Hybridization and heterogeneity across national models of corporate governance*, „Economic Sociology” 2002, nr 3, s. 17–25), albo jako mieszanie komponentów pochodzących z różnych modeli gospodarczych (H. Callaghan, *Beyond methodological nationalism: How multilevel governance affects the clash of capitalisms*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 17, s. 564–580); „rekombinacja” rozumiana jako zacieranie granic między instytucjami (D. Stark, *Recombinant property in East European capitalism*, „American Journal of Sociology” 1996, nr 101, s. 993–1027); „koewolucja”, rozumiana jako dostosowywanie się do siebie instytucji w procesie prób i błędów (R. Boyer, *Coherence diversity, and the evolution of capitalism – the institutional complementarity hypothesis*, „Evolutionary and Institutional Economics Review” 2005, t. 2, nr 1, s. 49, 50); „translacja” opisywana jako proces reorganizacji zasad i praktyk albo „brikolaz” – włączanie nowych praktyk w istniejący system instytucjonalny (J.L. Campbell, *Institutional reproduction and change*, w: G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O. Kaj Pedersen, R. Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 98–100).

¹³ W. Streeck, *Taking uncertainty seriously: Complementarity as a moving target*, w: Österreichische Nationalbank, *The Transformation of the European Financial System Where Do We Go? Where Should We Go?*, Proceedings of OeNB Workshops, 1/2004, s.104 (tłum. własne).

¹⁴ G. Jackson, *Contested boundaries...*, op. cit., s. 235 (tłum. własne).

¹⁵ Ibidem, s. 234 (tłum. własne).

¹⁶ W. Streeck, *Taking uncertainty seriously: Complementarity...*, op. cit.

nego procesu wynikającego z modyfikacji w faktycznym stosowaniu instytucji, która zapewnia bardziej efektywne funkcjonowanie. Komplementarność niemal nigdy nie jest zaplanowana centralnie, rządzącym trudno bowiem regulować koordynację między instytucjami funkcjonującymi z różnymi logikami społecznymi¹⁷, ponieważ „istnieją inherentne ograniczenia możliwości poznawczych nawet najbardziej potężnych aktorów i efektywnej kontroli zachowania innych”¹⁸.

Właśnie to powoduje, że twórcy polityk mogą celowo uczynić formę instytucji wieloznaczną, aby ułatwić wewnętrzną adaptację lub dostosowanie danej instytucji. Może się to odbyć albo poprzez ustanowienie wieloznacznych reguł formalnych stanowiących budulec instytucji (wieloznaczne sformułowania, nie-dookreślone pojęcia), albo poprzez pewną swobodę w jej stosowaniu (która wyraża się np. delegowaniem uprawnień do dookreślenia treści).

5.3.2. Niezamierzone dopasowanie na bazie współoddziaływania konwersji i dryfu

Chciałbym zaproponować, że niezamierzone dopasowanie między poszczególnymi elementami systemu instytucjonalnego może powstać również wtedy, kiedy dokonywane adaptacje wychodzą poza reguły formalne. Niezamierzone dopasowanie na bazie współoddziaływania konwersji i dryfu będzie mieć miejsce, kiedy komplementarności lub tarcia między instytucjami zostaną uzgodnione na skutek poddawania jednej instytucji dryfowi, a drugiej konwersji. Kształt instytucji formalnych musi być dopasowany do charakteru problemów, w których rozwiązywaniu mają pomagać, takich jak koordynacja, ochrona, potrzeby społeczne itd. Jeżeli zajdzie zmiana w istotnych zmiennych odnoszących się do problemu, który dana instytucja ma rozwiązywać (np. fragmentaryzacja rodzin w odniesieniu do świadczeń rodzinnych; destandaryzacja zadań w gospodarce w odniesieniu do prawa pracy), dana instytucja musi zostać dostosowana, aby dalej wypełniać swoją rolę (np. redefinicja pojęcia „rodzina” w politykach społecznych; redefinicja podstawowych pojęć prawa pracy itd.). Jeśli to nie dokona się to ani poprzez bezpośrednią reformę formalnej strony instytucji, ani poprzez konwersję (tj. poprzez wykorzystanie wieloznaczności reguł formalnych), funkcjonowanie instytucji może stać się wieloznaczne, tj. aktorzy mogą celowo ignorować daną formalną instytucję, ponieważ działanie zgodnie z nią utrudnia lub uniemożliwia sobie radzenie z konkretnym problemem.

¹⁷ B. Ahlring, S. Deakin, *Labour regulation, Corporate governance and legal origin: A case of institutional complementarity?*, „Law and Society Review” 2007, t. 41, nr 4, passim.

¹⁸ W. Streeck, *Requirements for a useful concept of complementarity*, „Socio-Economic Review” 2005, nr 3, s. 365 (tłum. własne).

Nowy instytucjonalizm przynajmniej częściowo zignorował możliwość tego, że obejścia lub naruszenia reguł formalnych mogą również przyczynić się do uzgodnienia tarć i wytworzenia komplementarności¹⁹. W rezultacie ten rodzaj niezamierzonego dopasowania występuje sporadycznie w literaturze, choć można zrekonstruować pewne jego elementy nawet w pierwotnym artykule Aokiego. Ze względu na powołania do armii w Japonii w trakcie drugiej wojny światowej brakowało inżynierów, przez co upadał klasyczny Taylorowski sposób rozwiązywania problemów w procesie produkcyjnym poprzez interwencję ekspercką (= dryf). W obliczu braku profesjonalistów pracownicy zaczęli rozwiązywać problemy w ramach kolektywnego wysiłku grupowego. Powstała nowa organizacja pracy skupiona na zespołowym radzeniu sobie z trudnościami (= konwersja), która powoli zaczęła wypierać Taylorowskie hierarchiczne podejście (= dryf napędzany przez konwersję). Nowa, skonwertowana forma organizacji okazała się lepsza z punktu widzenia powojennych przewag komparatywnych.

Na przykładzie widzimy warunki niezbędne do powstania niezamierzonego dopasowania opierającego się na interakcji dryfu i konwersji. Jedna instytucja musi wykazywać się wieloznacznością funkcjonowania (niedostosowaniem do potrzeb aktorów; słabymi mechanizmami egzekwowania sankcji za jej naruszenie; słabym podłożem normatywnym) po to, aby zostać poddana dryfowi, natomiast druga – wieloznacznością formalną – po to, aby mogła zostać poddana konwersji. W przykładzie Aokiego Taylorowska metoda rozwiązywania problemów wciąż formalnie obowiązywała, nikt jednak nie sankcjonował naruszeń ani nie oczekiwał działań zgodnych z nią.

Dostrzeżenie tego rodzaju niezamierzonego dopasowania jest niezbędne z kilku względów. Po pierwsze, poszerza nasze rozumienie zmiany instytucjonalnej: dryf może wynikać z istotnej zmiany zewnętrznych zmiennych odnoszących się do problemu, która powoduje wyczerpywanie się konkretnej instytucji, tj. sytuację, w której instytucja nie umożliwia rozwiązania danego problemu. Jednakże

¹⁹ Należy wiązać to z dwoma głównymi czynnikami. Po pierwsze, nowy instytucjonalizm jako podejście badawcze rozwinął się głównie w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych i koncentrował się przede wszystkim na państwach rozwiniętych, gdzie problem ogólnie rozumianego przestrzegania prawa jest mniej palący niż w gospodarkach „doganiających”, takich jak np. państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Skoro zachodnioeuropejski i amerykański system instytucjonalny jest ogólnie bardziej efektywny, sankcje za naruszenia są skuteczniejsze, systemy polityczne bardziej responsywne wobec zjawisk społecznych, rzadsze jest zjawisko, aby zachowania polegające na obchodzeniu lub naruszaniu regulacji stawały się źródłem łagodzenia tarć/tworzenia komplementarności. Adaptacje pozostające wewnątrz regulacji formalnych są jednak częstsze. Po drugie, teoria stopniowych zmian instytucjonalnych jest głównie skoncentrowana na endogenicznych mechanizmach zmian instytucjonalnych, w których naczelną przyczyną zmian jest albo wewnętrzna dynamika instytucji, albo zachowanie przez nią tworzone (J. Beckert, *How do fields change? The interrelations of institutions, networks, and cognition in the dynamics of markets*, „Organization Studies” 2010, t. 31, nr 5, s. 615, 616).

do dryfu może dojść również wtedy, gdy aktorzy porzucają instytucję I_1 na rzecz innej instytucji I_2 , która w takiej sytuacji jest poddawana konwersji i dostosowana tak, aby służyć podobnym (choć niekoniecznie tym samym) celom co I_1 . Zwykle zdarzenia te są ze sobą połączone, ponieważ zewnętrzne wydarzenie napędza zarówno konwersję I_2 , jak i dryf wobec I_1 , co może doprowadzić do samonapędzającej się dynamiki. Konwersja I_2 daje aktorom korzystną alternatywę wobec I_1 , co ponownie napędza „porzucanie” I_1 (i jej dryf) oraz „przerzucanie się na” I_2 (i jej konwersję). W Polsce konwersja zatrudnienia cywilnoprawnego, polegająca na kreatywnym „naginaniu” tej instytucji, była związana równocześnie z dryfem zatrudnienia standardowego. Co więcej, „naginanie” reguł formalnych może równocześnie kończyć się „złamaniem” jakichś przepisów. Pracodawcy, chcący „kreatywnie” wykorzystać skonwertowane umowy cywilnoprawne, nierzadko kończą, naruszając prawo pracy, co widzimy po rosnącym odsetku umów cywilnoprawnych zawartych w sytuacji, w której powinna być zawarta umowa o pracę.

Po drugie, podobnie jak twórcy polityk mogą wspierać konwersję poprzez tworzenie elastycznych reguł formalnych, mogą również promować występowanie dryfu. Dryf, polegający na akceptacji naruszania prawnych przepisów, może być interpretowany także jako rezultat wyboru politycznego, co pokazywałem już wcześniej. Daje to potencjał wystąpienia paradoksalnych konsekwencji. Rządzący niejako „planujący” dryf danej instytucji mogą spowodować substytucyjną konwersję innego elementu systemu instytucjonalnego, przyczyniając się tym samym do powstania niezamierzonego dopasowania. To może spowodować *lock-in* naruszeń i obejść prawa jako szerszych elementów systemu instytucjonalnego, co następnie będzie utrudniać podejmowanie świadomych polityk zmierzających do przekształcenia danego elementu. W Polsce dryf jako strategia polityczna (funkcjonalny odpowiednik liberalizacji) spowodował wiele zachowań konwersyjnych, które następnie wytworzyły komplementarność wobec innych elementów systemu instytucjonalnego.

Po trzecie, dotychczas w nowym instytucjonalizmie koncentrowano się na dopasowaniu instytucjonalnym opartym na zmianach konwersyjnych, gdzie „wypracowywanie” komplementarnośći albo „wzmacniało”, albo „osłabiało” system instytucjonalny (tj. zmniejszało lub zwiększało jego stabilność²⁰). Niezamierzone dopasowanie oparte na konwersji i dryfie pokazuje nam trzecią możliwość – dopasowanie może być oparte na interakcji między osłabianiem pewnych

²⁰ Zob. B. Amable, *Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism*, „Journal of Institutional Economics” 2016, nr 12, s. 80; także: R. Deeg, G. Jackson, *Towards a more dynamic theory of capitalist variety*, „Socio-Economic Review” 2007, nr 5, s. 149–179; P.A. Hall, *Politics as a process structured in space and time*, w: O. Fioretos, T.G. Falletti, A. Sheingate (red.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, Oxford 2016, s. 31–51.

elementów systemu instytucjonalnego (dryf) oraz wyostrzaniem, wzmacnianiem innych (konwersja). Pozwala nam to zintegrować kwestię stabilności destandaryzacji z założeniami nowego instytucjonalizmu. Jeśli działania polegające na obchodzeniu i naruszaniu regulacji formalnych przyczyniają się do łagodzenia napięć między sprzecznymi elementami systemu instytucjonalnego i powstawania komplementarności, ich stabilność jest zrozumiała.

Po czwarte wreszcie, niezamierzone dopasowanie oparte na dryfie i konwersji pozwala nam wkomponować w nowy instytucjonalizm zagadnienie funkcjonalności słabości instytucjonalnej, o której mówiłem w rozdziale drugim. Słabości instytucjonalne państw Europy Środkowo-Wschodniej, które nie prowadzą (przynajmniej w obecnym stanie rzeczy) do podważenia możliwości rozwoju gospodarek tych państw, należy widzieć jako elementy „dopasowania” tych systemów instytucjonalnych. W koordynowanych gospodarkach rynkowych niezamierzone dopasowania powstają dzięki interakcjom instytucji formalnych i uzupełniających je, zgodnych z prawem, zachowań nieformalnych. W Polsce niezamierzone dopasowanie powstaje dzięki działaniom sprzecznym z prawem lub na granicy prawa. Zachowania te uzupełniają i uzgadniają ze sobą elementy systemu instytucjonalnego.

5.3.3. Niezamierzone dopasowanie w Polsce

W poprzednim rozdziale prześledziłem komplementarności między prowadzonymi po kryzysie politykami publicznymi, względnie trwałymi cechami instytucjonalnymi polskiej gospodarki a dryfowymi i konwersyjnymi zmianami w regulacjach zatrudnienia. Czas wkroczyć na wyższy poziom uogólnienia, pozwalający pokazać wielopłaszczyznowe interakcje między poszczególnymi zmianami instytucjonalnymi.

- 1) W zakresie regulacji zatrudnienia intencjonalna polityka w tej kwestii odegrała niewielką rolę. Subsydia wynagrodzeń były całkowicie nieskuteczne, natomiast nowe instrumenty odnoszące się do czasu pracy zdobyły pewną popularność w dużych przedsiębiorstwach. Podstawowy rdzeń zmian opierał się na dryfie instytucji zatrudnienia standardowego – zmianie instytucjonalnej polegającej na odchodzeniu od kształtowania stosunków pracowniczych na podstawie umowy na czas nieokreślony na rzecz normalizacji masowych naruszeń prawa pracy oraz wykorzystania umów terminowych i cywilnoprawnych, w tym zawieranych z agencjami pracy tymczasowej. Dryf był napędzany przez wieloznaczność funkcjonowania regulacji zatrudnienia (nierozwiązywanie przez instytucje podstawowych problemów; osłabienie struktury normatywnej zaangażowanych aktorów; słabość mechanizmów egzekwowania sankcji za naruszenia instytucji) oraz zbiorowych stosunków

pracy (przeregulowanie, przeciążenie regulacyjne oraz ignorowanie instytucji zbiorowych stosunków pracy). Nieintencjonalne zmiany instytucjonalne miały miejsce w warunkach strategii politycznej bierności wobec regulacji zatrudnienia, umożliwiającej jednak rozwinięcie się niestandardowych, bardzo elastycznych form zatrudnienia jako alternatywy względem zatrudnienia standardowego. W tym aspekcie „destandaryzację” można rozumieć jako trajektorię liberalizacji i jej funkcjonalny odpowiednik.

- 2) Bardzo elastyczne formy zatrudnienia mogły stanowić alternatywę wobec zatrudnienia standardowego dzięki wieloznacznym regulacjom umów terminowych, umów cywilnoprawnych oraz zatrudnienia tymczasowego. Umowy niestandardowe poddano niezamierzonej konwersji, przez co zostały przekształcone w substytuty zatrudnienia standardowego. „Skonwertowane” umowy terminowe i umowy cywilnoprawne napędzały dryf zatrudnienia standardowego, oferując wobec niego tańszą i elastyczniejszą alternatywę.
- 3) Polityka presji na wynagrodzenie minimalne, mająca na celu konwersyjne przekształcenie roli wynagrodzenia minimalnego, była sprzeczna z przewagami komparatywnymi polskiej gospodarki, opartymi na niskich kosztach pracy, ponieważ powodowała ich zwiększenie. Dzięki destandaryzacji zatrudnienia, w szczególności dzięki „skonwertowanym” umowom cywilnoprawnym, wykorzystywanym jako alternatywa wobec zatrudnienia standardowego, rząd mógł prowadzić politykę zwiększania wynagrodzenia minimalnego bez szkody dla przewagi komparatywnej polskiej gospodarki – niskich kosztów pracy. Interakcja dryfu i konwersji pozwoliła na uzgodnienie tej sprzeczności (dopasowanie). Pracodawcy na masową skalę „przerzucali się” z zatrudnienia kodeksowego na niekodeksowe, aby uniknąć podwyżek wynagrodzenia minimalnego. To z kolei napędzało proces dryfu w regulacjach zatrudnienia (ucieczka od form kodeksowych w niekodeksowe) oraz konwersji umów cywilnoprawnych (aby uczynić z nich alternatywę wobec zatrudnienia standardowego/kodeksowego). W ten sposób rząd mógł prowadzić politykę presji na wynagrodzenie minimalne bez szkody dla przewagi komparatywnej niskich kosztów pracy.
- 4) Jednym z istotnych czynników napędzających dryf w regulacjach zatrudnienia oraz konwersję umów niestandardowych był paradygmat polityczny taniego państwa. Zakładał on ograniczenie kosztów działania podmiotów publicznych. Spowodował rozwój zjawiska *outsourcingu* usług technicznych oraz administracyjnych – pracowników sektora publicznego zastąpili pracownicy zatrudniani przez podwykonawców z sektora prywatnego. Warunki przetargów często powodowały konieczność odchodzenia przez podwykonawców od standardowego modelu regulacji stosunków pracy: albo poprzez sprzeczne z prawem wykorzystanie umów cywilnoprawnych, albo poprzez

- naruszanie przepisów dotyczących wynagrodzenia minimalnego, nadgodzin itd. W rezultacie skuteczność paradygmatu była uzależniona od dryfu w regulacjach zatrudnienia oraz konwersji umów niestandardowych.
- 5) Interakcja konwersji oraz dryfu umożliwiła pogodzenie (dopasowanie) niezgodnych ze sobą polityk presji na wynagrodzenie minimalne oraz paradygmatu taniego państwa. Podstawowym celem polityki presji na wynagrodzenie minimalne było zwiększenie wynagrodzeń najmniej zarabiających pracowników. Równocześnie paradygmat taniego państwa przewidywał oszczędzanie przede wszystkim na posiadających niskie zarobki pracownikach technicznych i administracyjnych. Mówiąc inaczej – paradygmat taniego państwa zakładał dokonywanie oszczędności dokładnie na tych samych pracownikach, których koszty pracy zwiększała polityka presji na wynagrodzenie minimalne. Interakcja konwersji i dryfu umożliwiła dopasowanie tych sprzecznych polityk. Podmioty publiczne, zmotywowane do poszukiwania oszczędności kosztowych, poszukiwały najtańszych ofert. Aby zaspokoić oczekiwania sektora publicznego, podwykonawcy tego sektora zaczęli dokonywać „innowacji kosztowych”, tj. wykorzystywać różnego rodzaju nieformalne adaptacje, przede wszystkim – „wypychać” pracowników na umowy cywilnoprawne w miejsce umów o pracę. Wywołało to wiele konsekwencji. Po pierwsze, zamówienia rządowe łagodziły negatywne skutki presji na wynagrodzenie minimalne poprzez tworzenie szerokich możliwości zatrudnienia niestandardowego dla pracowników zwolnionych z umów kodeksowych na skutek podwyżek wynagrodzenia minimalnego – państwo *de facto* pośrednio tworzyło miejsca pracy osobom, które utraciły pracę wskutek wzrostów wynagrodzenia minimalnego. Po drugie, fakt, że podwykonawcy sektora publicznego odchodzili od normatywnego modelu regulacji stosunków pracy, znacząco zwiększył efektywność wdrażania paradygmatu taniego państwa – byli oni w stanie zaoferować usługi za ceny znacznie niższe, niż gdyby zatrudniali swoich pracowników na umowach standardowych. Dzięki temu dwie polityki, pozornie sprzeczne, wzajemnie się wspierały, gdyż dzięki adaptacjom podmiotów publicznych oraz podwykonawców wdrażanie paradygmatu taniego państwa umożliwiało bardziej radykalną politykę presji na wynagrodzenie minimalne i odwrotnie. Po trzecie, poprzez kluczową rolę rynku zamówień publicznych w PKB państwo *de facto* promowało zjawiska dryfu w regulacjach zatrudnienia oraz konwersji umów niestandardowych, co wspierało przewagi komparatywne Polski.
 - 6) Podobnie jak w liberalnych gospodarkach rynkowych polityka publiczna nastawiona na deregulację promuje powstawanie „radykalnych innowacji”, natomiast w koordynowanych polityki publiczne wspierają samoorganizowanie się partnerów społecznych, aby promować „stopniowe innowacje”,

tak w Polsce – w zależnej gospodarce rynkowej – polityka publiczna wspiera poszukiwanie przez przedsiębiorców konkurencyjności kosztowej, aby promować „innowacje” nastawione na obniżanie kosztów pracy. Państwo w zakresie presji na wynagrodzenie minimalne oraz polityki „taniego państwa” wystąpiło w roli „twórczego niszczyciela” rynku pracy, skłaniającego przedsiębiorców do poszukiwania kreatywnych rozwiązań ograniczających koszty, które potencjalnie – przez rolę zamówień publicznych w funkcjonowaniu polskiej gospodarki – mogły rozszerzać się na inne segmenty gospodarki. W tym sensie polskie państwo promowało „innowacyjność” nakierowaną na agresywne strategie kosztowe, które są zgodne z przewagami komparatywnymi polskiej gospodarki.

- 7) Wszystkie opisywane przemiany pozostawały komplementarne wobec przewagi komparatywnej polegającej na niskich kosztach pracy oraz kultury organizacyjnej polskich przedsiębiorstw, nastawionej na poszukiwanie i nadużywanie nieformalności. Niejasna struktura formalna regulacji zatrudnienia oraz wysoki stopień wieloznaczności funkcjonowania regulacji zatrudnienia tworzyły szerokie pole dla tego rodzaju konkurencyjności. Wykorzystanie umów niestandardowych w miejsce zatrudnienia standardowego obniżało koszty pracy, pozwalało zwiększyć siłę przetargową pracodawców wobec pracowników i osłabiało możliwości organizacyjne tych ostatnich.

5.4. Dalsze polityczne implikacje

Aoki zauważył, że efektywność systemu instytucjonalnego powstałego w wyniku niezamierzonego dopasowania utrudnia równocześnie rządowi reformowanie tego systemu. Jeżeli komplementarność są niezaplanowane, to rządowi bardzo trudno je precyzyjnie zlokalizować i podejmować spójne polityki publiczne, które stawiałyby sobie je za punkt odniesienia²¹. Japońska „stracona dekada”, czyli okres słabego wzrostu w latach 90. (ostatnio coraz częściej nazywana „straconym dwudziestolecie” ze względu na względną stagnację gospodarczą również w pierwszej dekadzie XXI w.), często jest wyjaśniana niezdolnością twórców polityk do poradzenia sobie z w dużej mierze niezaplanowanym charakterem interakcji instytucjonalnych w Japonii²².

²¹ M. Aoki, *Unintended fit...*, op. cit., s. 250, 251. Problem ten już był częściowo rozważany w pracy, zob. rozdz. 2.1.3. *Rozwiązania prawne i możliwości prowadzenia polityk publicznych*.

²² S. Lechevalier (red.), *The Great Transformation of Japanese Capitalism*, Routledge, London 2014, passim. Zob. również M. Aoki, *The Japanese economy after the flux decade where will changes in company structure lead?*, „Prisme” 2007, nr 10, [https://www.centre-cournot.org/img/pdf/prisme_en/Prisme%20N%C2%B010%20September%202007%20\(233.5%20KiB\).pdf](https://www.centre-cournot.org/img/pdf/prisme_en/Prisme%20N%C2%B010%20September%202007%20(233.5%20KiB).pdf) (dostęp: 1.08.2019).

Spostrzeżenia japońskiego badacza mogą być dobrze zastosowane w odniesieniu do Polski. Zauważmy, że opisywane w niniejszej pracy niezamierzone dopasowanie opiera się na nieformalnych lub sprzecznych z prawem rozwiązaniach, które równocześnie tworzą komplementarność wobec prowadzonych polityk publicznych lub elementów systemu instytucjonalnego. W takich warunkach prowadzenie jakichkolwiek polityk gospodarczych jest bardzo trudne, ponieważ komplementarność powstała poprzez ambiwalencję skutków określonych polityk (np. wynagrodzenia minimalnego) lub też skuteczność wcześniejszych polityk oparta była na rozwiązaniach wykorzystujących słabości formalne systemu instytucjonalnego (np. oszczędności w ramach paradygmatu taniego państwa). Charakterystyczna niska zdolność państwa do kształtowania polityk publicznych zależnej gospodarki rynkowej będzie dodatkowo uzależniona od konieczności uwzględnienia, że przewagi komparatywne częściowo zależą od nieprzestrzegania lub nadużywania prawa.

Rozdział 6

Reformy po 2014 r.

6.1. Wprowadzenie. Koniec kryzysu?

Podobnie jak niełatwe jest ustalenie początku kryzysu ekonomicznego, trudne jest też precyzyjne określenie jego daty końcowej. Ponownie musimy spojrzeć na uwarunkowania międzynarodowe i sytuację krajową.

Strefa euro oraz Unia Europejska jako całość wyszły z recesji w drugim kwartale 2013 r.¹ W połowie 2013 r. bezrobocie w Polsce osiągnęło swój najwyższy średnioroczny poziom (10,6%) od 2006 r. i od tego momentu stale oraz relatywnie szybko spadało. W 2013 r. wzrost gospodarczy był najniższy od 2001 r. (1,4%), a rok później wrócił już do umiarkowanego wysokiego poziomu (3,3%). Pod koniec 2013 r. poprawiły się również prognozy ekonomiczne, które zaczęły wieszczyć odczuwalną poprawę koniunktury.

Wydaje się, że za moment końca kryzysu ekonomicznego w Polsce należy uznać przełom 2013 i 2014 r. We wrześniu 2013 r. Donald Tusk na Forum Ekonomicznym w Krynicy ogłosił plan wdrożenia programu „Polska po kryzysie”, który miał zawierać poluzowanie polityki fiskalnej i aktywną politykę inwestycyjną rządu². Stanowiło to równocześnie wyraz odejścia od kryzysowo-oszczędnościowej retoryki. Program co prawda nigdy nie został wdrożony, jednak drugą połowę drugiej kadencji rządów PO–PSL charakteryzuje zwrot w stronę aktywnej polityki rządowej w gospodarce, tworzenia nieco szczodrzejszych rozwiązań socjalnych oraz próby mocniejszego ingerowania w rynek pracy. Pojawiło się wówczas także wiele tematów organizujących debatę publiczną przez kilka kolejnych lat, takich jak kryzys demograficzny, rola państwa w gospodarce, czy też zagadnienie standardów pracy, które chyba po raz pierwszy w historii III RP

¹ Choć wiele państw zanotowało po tym okresie jeszcze spadek PKB, a niektóre z nich – w szczególności Grecja i w mniejszym stopniu Włochy – nie uporały się ze skutkami kryzysu do dziś.

² D. Wielowieyska, *Plan „Polska po kryzysie”. Co premier miał na myśli?*, „Gazeta Wyborcza”, 11.09.2013, wyborcza.pl/1,76842,14582602,Plan__Polska_po_kryzysie___Co_premier_mial_na_mysli_.html (dostęp: 1.08.2019).

przycmiło problem bezrobocia³. Ciągłe tliły się kontrowersje wokół reform emerytalnych rządów PO–PSL – wydłużenia wieku emerytalnego oraz zmian w OFE.

Zwycięstwo Andrzeja Dudy w wyborach prezydenckich w maju 2015 r. oraz Zjednoczonej Prawicy w wyborach parlamentarnych w październiku 2015 r. przyniosło ostateczny koniec retoryce antykryzysowej w Polsce. Rząd Zjednoczonej Prawicy odciął się od zasadniczo zachowawczo-liberalnej filozofii Platformy Obywatelskiej w sferze gospodarki, głosząc konieczność głębokich reform instytucjonalnych, zwiększenia wydatków publicznych i aktywniejszego udziału państwa. Zapowiadano istotną korektę systemu społeczno-ekonomicznego i zmianę charakteru rozwoju gospodarczego. Z teoretycznego punktu widzenia plany rządu Zjednoczonej Prawicy (w szczególności „Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, tzw. Plan Morawieckiego) można wręcz potraktować jako chęć przezwyciężenia problemów „zależnej gospodarki rynkowej”⁴.

W rozdziale chciałbym omówić polityki publiczne istotne z punktu widzenia regulacji zatrudnienia podejmowane już po kryzysie ekonomicznym przez rząd PO–PSL oraz rząd Zjednoczonej Prawicy. Spróbuję przede wszystkim udowodnić, że mimo „rewolucyjnej” retoryki głoszonej przez rząd Beaty Szydło i Mateusza Morawieckiego kierunek przyjęty przez rządy Zjednoczonej Prawicy zasadniczo kontynuował działania rządu PO–PSL z końca drugiej kadencji. Chcę również pokazać, że mimo zapowiedzi głębokich zmian możliwości reformowania (nie tylko rynku pracy) pozostały ograniczone ze względu na mechanizmy zależności od ścieżki, które opisałem w ostatnim rozdziale. Mechanizmy te stanowią szczególną przeszkodę w procesie głębszego reformowania.

6.2. Możliwe strategie polityczne wobec destandaryzacji rynku pracy

Jak pokazałem we wcześniejszej części książki, rynek pracy w okresie pokryzysowym uległ bardzo głębokiej destandaryzacji. Jednym z kluczowych wyzwań twórców polityk publicznych stało się złagodzenie tego problemu oddziałującego już nie tylko na samych pracowników, ale także na inne mechanizmy i instytucje zależne od funkcjonowania standardowego zatrudnienia.

Z politycznego punktu widzenia twórcy polityk publicznych mogą przyjąć wiele strategii wobec destandaryzacji regulacji zatrudnienia. Po pierwsze, mogą podjąć działania wobec samej instytucji zatrudnienia standardowego, dokonując

³ Prawo i Sprawiedliwość, *Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, Warszawa 2014, s. 112–115; Platforma Obywatelska, *Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej*, Warszawa 2015, s. 10–12.

⁴ K. Jasiński, *The nature of capitalism in Poland: Controversy over the economy since the end of 2015: The prospects of business elite and employer associations*, „Corvinus Journal of Sociology and Social Policy” 2017, nr 8(3), s. 182.

„reregulacji”. Złagodzenie destandaryzacji może polegać na zwiększeniu wieloznaczności formalnej (np. uelastycznieniu czasu pracy, zmniejszeniu obowiązków biurokratycznych itd.) lub zmniejszeniu niejasności funkcjonowania instytucji (np. zmniejszeniu klina podatkowego dla najmniej zarabiających; zwiększeniu skuteczności mechanizmów egzekwowania instytucji).

Po drugie, do problemu można podejść od drugiej strony, tj. wpływając na niestandardowe formy zatrudnienia, „normalizując” je poprzez upodobnienie do zatrudnienia standardowego. Pracownikom na umowach niestandardowych można przyznać uprawnienia, które dotychczas przysługiwały wyłącznie pracownikom standardowym.

Destandaryzacja wywołuje negatywne społeczne konsekwencje nie tylko ze względu na samo odchodzenie od instytucji zatrudnienia standardowego, ale również z tego względu, że pod zatrudnienie standardowe „podpiętych” jest wiele innych rozwiązań i mechanizmów. Trzecia możliwość złagodzenia problemu destandaryzacji odnosi się właśnie do tych „podpiętych” instytucji. Uprawnienia mogą zostać przekształcone tak, że będą przysługiwać wszystkim, niezależnie od ich statusu jako pracowników. Złagodzenie konsekwencji destandaryzacji odbędzie się w tym wypadku poprzez „dekomodyfikację”.

Po czwarte wreszcie, twórcy polityk publicznych mogą próbować łagodzić problem destandaryzacji poprzez tworzenie rozwiązań wpływających na stosunki przemysłowe i dialog społeczny. Aktorzy gospodarczy następnie mogliby sami mitygować powstałe na rynku problemy. W tym wypadku działania miałyby charakter pośredni – poprzez rozwój samoregulacji aktorów gospodarczych.

Działania podjęte w Polsce w odniesieniu do destandaryzacji przyjęły przede wszystkim formę „normalizacji”, tj. upodabniania zatrudnienia cywilnoprawnego do zatrudnienia standardowego poprzez oskładkowanie i wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej. Oprócz tego zostały podjęte próby poradzenia sobie z procesami destandaryzacji w duchu „reregulacji” oraz „dekomodyfikacji”, a także rewitalizacja dialogu społecznego (którą można uznać za przejaw strategii „samoregulacyjnej”). Działania te skrótkowo spróbuję opisać.

6.3. Reformy rządu PO–PSL z 2014 i 2015 r.

W 2014–2015 r. rząd PO–PSL podjął bardziej aktywne działania, zmierzające do korekty sytuacji na rynku pracy poprzez stopniową „normalizację” umów niestandardowych. Włączono umowy zlecenia mocniej w zakres ubezpieczeń społecznych i ograniczono stosowanie umów na czas określony. Tuż przed końcem kadencji rząd Ewy Kopacz przeprowadził również reformę, której celem miało być przywrócenie funkcjonowania instytucji dialogu społecznego w duchu samoregulacyjnym. Ze względu na przegrane w październiku 2015 r.

wybory nowo powstała Rada Dialogu Społecznego nie podjęła działań w czasach rządów koalicji PO–PSL.

6.3.1. Początek „normalizacji” umów cywilnoprawnych

Destandaryzacja polskiego rynku pracy stała się wyjątkowo głośnym tematem w drugiej kadencji rządów koalicji PO–PSL zarówno ze względu na standardy pracy, jak i negatywny wpływ popularności umów cywilnoprawnych na system ubezpieczeń społecznych. W październiku 2014 r., już za rządu Ewy Kopacz, uchwalona została ustawa rozszerzająca obowiązki płacenia składki na ubezpieczenia społeczne od umów zlecenia⁵. Oskładkowanie umów cywilnoprawnych pokazuje, jakie działania mają do dyspozycji twórcy polityk publicznych w sytuacji, w której dryf zatrudnienia standardowego i konwersja umów cywilnoprawnych stają się stałymi, komplementarnymi elementami systemu instytucjonalnego.

Przed wprowadzeniem ustawy osoby posiadające kilka tytułów do ubezpieczeń społecznych podlegały ubezpieczeniu zasadniczo z jednego tytułu – pierwszego lub też wybranego przez siebie⁶. Regulacja stanowiła pole do nadużyć. Wystarczyło, że osoby zawarły kilka umów zlecenia, a ubezpieczenie trzeba było odprowadzać jedynie z tytułu wykonywania najwcześniej zawartej umowy, której wartość często była bardzo niska. Pozwalało to jeszcze bardziej obniżyć poza-płacowe koszty pracy.

Autorzy uzasadnienia do projektu ustawy za podstawowy problem uznali wykorzystywanie umów zlecenia do kształtowania relacji, w których powinna być zawarta kodeksowa umowa o pracę⁷. Podkreślono negatywne konsekwencje zarówno dla pracowników (niższe świadczenia wypadkowe, niemożność wypracowania minimów emerytalnych i rentowych), jak i budżetu⁸. Podstawowym czynnikiem stojącym za oskładkowaniem umów zlecenia było więc zawieranie umów cywilnoprawnych w miejsce kodeksowych (interakcja dryfu zatrudnienia standardowego i konwersji umów cywilnoprawnych).

⁵ Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r. poz. 1831.

⁶ Wyjątkiem były kodeksowe umowy o pracę (od tych zawsze należało odprowadzać składki bez względu na liczbę umów), uzyskiwanie z tytułu stosunku pracy, członkostwa w spółdzielni, służbie celnej, a także zawarcia umowy zlecenia lub o dzieło z własnym pracodawcą (wówczas zleceniobiorca wykonujący pracę na rzecz pracodawcy uważany jest za pracownika, co wiąże się z koniecznością odprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne).

⁷ Rada Ministrów, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 2242, Warszawa 2014, s. 4, Uzasadnienia.

⁸ Ibidem, s. 4, 5.

Reforma została przeprowadzona w formie warstwowania, tj. rozszerzenia komponentu ubezpieczeniowego istniejącej instytucji zatrudnienia cywilnoprawnego. Warstwowanie to doprowadziło faktycznie do zrównania ochrony ubezpieczeniowej pracowników na umowach zlecenia (najpopularniejszej formy zatrudnienia cywilnoprawnego) z pracownikami, którzy otrzymują wynagrodzenie minimalne w ramach umów kodeksowych. Warstwowanie, jak zauważono we wprowadzeniu teoretycznym, jest metodą zmiany wybieraną zwykle z niemożności lub niechęci stworzenia nowych instytucji i/lub zniesienia dawnych ze względu na istnienie mechanizmów blokujących zmiany. Polski przypadek spełnia oba te warunki.

Po pierwsze, likwidacja umów cywilnoprawnych byłaby niezwykle trudna ze względu na rolę, jaką zdobyły w szerszej gospodarce. Eric Schickler zauważa, że do wyboru warstwowania jako drogi zmiany instytucjonalnej dochodzi przede wszystkim w momencie, w którym jedna struktura instytucjonalna „zabrała” pole innej instytucji, tworząc wobec niej realną alternatywę⁹. Warstwowanie ma na celu rozwiązanie problemów tworzonych poprzez porzucanie jednej instytucji na rzecz drugiej poprzez upodobnienie cieszącej się popularnością instytucji do tej, od której aktorzy zaczęli się odwracać. Równocześnie proste zlikwidowanie popularnej instytucji jest trudne. W wypadku Polski należy dołożyć jeszcze perspektywę makro – komplementarność umów cywilnoprawnych wobec szerszych przewag komparatywnych gospodarki, a wręcz stanowienie przez nich elementu „niezamierzonego dopasowania”. Wybór drogi pośredniej, polegającej na warstwowaniu poprzez wciągnięcie umów zlecenia głębiej w system zabezpieczenia społecznego, rozwiązywał natomiast problem części „efektów zewnętrznych” generowanych przez nową dynamikę.

Po drugie, dalsze ograniczenie stosowania umów cywilnoprawnych wywołałoby sprzeciw. Pracownicy chcieli dalej idących działań uniemożliwiających stosowanie umów cywilnoprawnych jako formy zatrudniania, pracodawcy natomiast co do zasady przeciwstawiali się wszystkim reformom przyczyniającym się do wzrostu kosztów pracy. Zwiększenie oskładkowania umów cywilnoprawnych było drogą pośrednią realizującą równocześnie założenia rządu. Analiza wypowiedzi przedstawicieli rządu, jak i lektura uzasadnienia do ustawy nakazują sądzić, że podstawowym celem rządu było rozszerzanie bazy podatkowej oraz ratowanie znajdującego się w coraz gorszej kondycji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰. Rozszerzanie przysługujących pracownikom świadczeń socjalnych stanowiło w tym układzie dodatkowy element.

⁹ E. Schickler, *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2001, s. 252 i n.

¹⁰ Zob. przede wszystkim: Rada Ministrów, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 2242, Warszawa 2014, s. 18 i n.,

W ramach zastosowanej przeze mnie terminologii i narzędzi teoretycznych teorii stopniowych zmian instytucjonalnych moglibyśmy powiedzieć, że warstwowanie było reakcją mającą na celu złagodzenie negatywnych „skutków zewnętrznych”, wywołanych przez interakcję dryfu oraz konwersji. Omijanie jednej instytucji (dryf w umowach standardowych) poprzez wykorzystywanie innej (skonwertowane umowy cywilnoprawne wykorzystywane jako substytuty umów kodeksowych) powoduje komplikacje dla innych mechanizmów „podpiętych” pod instytucję poddaną dryfowi (negatywne skutki dla systemu ubezpieczeń społecznych oraz pracowników, częściowo pozbawionych ubezpieczeń). Ze względu na popularność nowej, skonwertowanej instytucji twórcy polityk publicznych poddali ją warstwowaniu upodabniającemu ją do instytucji poddanej dryfowi (poprzez oskładkowanie). Złagodziło to negatywne skutki wywoływane przez dryf (zwiększyło wpływy do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz nadało szersze uprawnienia ubezpieczeniowe pracownikom na umowach zlecenia).

6.3.2. Ograniczenie zawierania umów na czas określony

Drugim istotnym działaniem rządu Ewy Kopacz w zakresie formalnych regulacji zatrudnienia było przeprowadzenie w czerwcu 2015 r. reformy usuwającej umowy na czas wykonania określonej pracy oraz ograniczającej zawieranie umów na czas określony między tymi samymi stronami stosunku pracy do 33 miesięcy (przy maksymalnie trzech umowach tego rodzaju)¹¹. Motywacją reformy było upowszechnienie się wykorzystania umów na czas określony w miejsce umów standardowych, a także zalecenia Komisji Europejskiej w zakresie przeciwdziałania segmentacji rynku pracy¹². Reforma w stopniowy i „warstwujący” sposób ogranicza wykorzystanie umów na czas określony, choć – jak wspominałem już wcześniej – pozostawiono ciągle dość szeroki zakres możliwości bezterminowego wykorzystywania umów na czas określony¹³. Niemniej jednak należy się spodziewać, że w dłuższej perspektywie skala zastępowania umów na czas nieokreślony umowami na czas określony istotnie się zmniejszy.

Uchwalenie ustawy nastąpiło po przegranej kandydata Platformy Obywatelskiej Bronisława Komorowskiego w wyborach prezydenckich w maju 2015 r.

Uzasadnienia; D. Tusk, *Do 2015 roku rozwiązanie problemu śmieciówek*, Onet Biznes, 14.12.2013, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/tusk-do-2015-roku-rozwiazanie-problemu-smieciowek/87n1d> (dostęp: 1.08.2019); J. Rostowski, *Wywiad dla programu Polityka przy kawie – oskładkowanie umów śmieciowych*, <https://www.youtube.com/watch?v=kjqRMSIKVg> (dostęp: 1.08.2019).

¹¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1220.

¹² Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 3321, Warszawa 2015, s. 1–3.

¹³ Rozdz. 4.1.

Platforma Obywatelska zanotowała wtedy istotny spadek w sondażach przed kluczowymi dla partii wyborami parlamentarnymi. Uchwalenie ustawy można potraktować jako próbę odzyskania socjalnego elektoratu przez koalicję PO–PSL w obliczu przewidywanej klęski w wyborach parlamentarnych. Równocześnie reforma przybrała formę stopniową i obarczoną licznymi wyjątkami.

6.3.3. Reanimacja dialogu społecznego

W lipcu 2015 r. rząd Ewy Kopacz przeprowadził reformę zakładającą zastąpienie Trójstronnej Komisji ds. Dialogu Społecznego nowym ciałem – Radą Dialogu Społecznego. Rada dostała wiele nowych kompetencji ponad opiniująco-doradcze charakterystyczne dla Trójstronnej Komisji. Pracodawcy i pracownicy mogą teraz proponować założenia projektów ustaw, wnioskować o wysłuchanie publiczne czy kierować do Sądu Najwyższego wnioski o wykładnię przepisów prawa w obszarach dotyczących spraw społeczno-gospodarczych¹⁴. Istotną różnicą było również zapewnienie Radzie zaplecza eksperckiego w postaci Biura Rady. Założeniem reformy było wzmocnienie mechanizmów samoregulacyjnych, przywrócenie bardziej partnerskich relacji między członkami dialogu i wzięcie większej odpowiedzialności przez partnerów społecznych za tworzone rozwiązania. Rada Dialogu Społecznego zaczęła faktycznie działać już po wygranej Zjednoczonej Prawicy w wyborach parlamentarnych w październiku 2015 r.

6.4. Rządy Zjednoczonej Prawicy – zapowiedź i klęska głębokich reform

Rządy tworzone przez koalicję Zjednoczonej Prawicy, kierowane przez Beate Szydło i Mateusza Morawieckiego, przeprowadziły wiele ważnych z punktu widzenia funkcjonowania rynku pracy reform. Istotne były działania podejmowane na „obrzeżach” interesującej nas tematyki, tj. w dziedzinie polityki społecznej, w szczególności przywrócenie wieku emerytalnego i wprowadzenie świadczenia „Rodzina 500 plus”, które ogólnie należy oceniać jako nakierowane na obniżenie faktycznego przymusu pracy. Kontynuowano również rewitalizację dialogu społecznego. W zakresie formalnych regulacji zatrudnienia Zjednoczona Prawica zasadniczo kontynuowała kierunek obrany jeszcze w czasach PO–PSL – tj. „normalizacji” zatrudnienia cywilnoprawnego, uzupełniając je o wiele kosmetycznych zmian poprawiających sytuację pracowników. Głębsze reformy regulacji zatrudnienia zostały sparaliżowane i *de facto* porzucone.

¹⁴ A. Grabowska, *Reforma dialogu społecznego w Polsce. Od zawieszenia do nowej formuły trójstronnej debaty*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2016, s. 68, 69; B. Godlewska-Bujok, *Rada Dialogu Społecznego?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 7, s. 15–19.

6.4.1. Polityka społeczna

W zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej istotne z punktu widzenia polityki zatrudnienia były dwa działania, które miały na celu przede wszystkim zrealizowanie przedwyborczych obietnic formacji Zjednoczonej Prawicy. Działania te zasadniczo poprawiały sytuację dochodową części społeczeństwa, ograniczając lub wpływając na szeroko rozumiany faktyczny „przymus pracy”.

Po pierwsze, pod koniec 2016 r. uchwalono przywrócenie wieku emerytalnego: 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, co stanowiło kluczową propozycję z kampanii prezydenckiej Andrzeja Dudy. Reforma zawierała co prawda pewne zachęty do przechodzenia na emeryturę później, jednak zasadniczo odwracała zmiany w systemie emerytalnym dokonane w 2012 r. Oznaczało to naturalnie możliwość wcześniejszego opuszczania rynku pracy przez osoby, które „łapały się” na skrócony wiek emerytalny¹⁵.

Drugą istotną dla rynku pracy zmianą było wprowadzenie programu „Rodzina 500 plus”. Program ten stanowi prawdopodobnie najgłośniejszą i najlepiej rozpoznawalną politykę publiczną rządu Zjednoczonej Prawicy¹⁶. Początkowo zakładał wypłacanie comiesięcznego świadczenia wychowawczego na drugie i każde kolejne dziecko w rodzinie w wysokości 500 zł do osiągnięcia 18 roku życia. Wpłata świadczenia na pierwsze dziecko była uzależniona od spełnienia kryterium dochodowego. Od lipca 2019 r. program obejmuje już wszystkie dzieci, łącznie z pierwszym, bez kryterium dochodowego. Program nie miał w pełni sprecyzowanych celów – politycy partii rządzącej mówili o chęci zwiększania dzietności, pomocy w wychowywaniu dzieci, a także likwidacji ubóstwa¹⁷. „Rodzina 500 plus” wywołała wiele kontrowersji, w szczególności związanych z kosztami¹⁸, a także przewidywaną (niską) skutecznością zaproponowanych rozwiązań w realizacji (niezbyt precyzyjnie zakreślonych) celów¹⁹. W szczególności zwracano uwagę, że bardzo wysokie wydatki przewidziane na program mogłyby sfinansować wiele mniej spektakularnych, a bardziej skutecznych instrumentów

¹⁵ A. Kielczewska, P. Lewandowski, *Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050*, w: P. Lewandowski, J. Rutkowski (red.), *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa, 2017, s. 11–16.

¹⁶ CBOS, *Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dzietności. Komunikat z Badań*, 25/2016, Warszawa 2016, s. 4–5.

¹⁷ Zob. więcej: A. Gromada, *Czemu służy program Rodzina 500 plus? Analiza celów polityki publicznej i polityki partyjnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 3(80), s. 231–244.

¹⁸ R. Trzeciakowski, O. Zajkowska, *Program „Rodzina 500+” – niewielkie korzyści, wysokie koszty*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2015.

¹⁹ M. Brzeziński, M. Najsztub, *The impact of “Family 500+” Programme on household incomes, poverty and inequality*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 1, s. 16–25.

polityki społecznej²⁰, a także że uzależnione od kryterium dochodowego wypłacanie świadczenia na pierwsze dziecko powoduje potencjalną atrakcyjność rezygnacji z pracy przez część słabo zarabiających kobiet²¹. Badacze skłaniają się do tezy, że program rzeczywiście przyczynia się do dezaktywizacji zawodowej kobiet²².

Patrząc na „Rodzinę 500 plus” z perspektywy zaproponowanych w pracy narzędzi teoretycznych, moglibyśmy powiedzieć, że program ten wprowadził bardzo szczodre rozwiązanie zupełnie nowego rodzaju. Zdecydowano się na stworzenie nowego instrumentu zamiast wykorzystać istniejącą infrastrukturę instytucjonalną wspierania rodzin, taką jak transfery pieniężne (istniejące już zasiłki rodzinne, świadczenia opiekuńcze, dodatki na dzieci), ulgi prorodzinne czy usługi publiczne nakierowane na potrzeby rodzin (jak żłobki czy przedszkola). Instrument ten z jednej strony nie powstał więc na „zielonym polu” polityk publicznych, ale właściwie tworzył zupełnie nowe rozwiązanie, wymykające się dotychczasowo oddziałującym mechanizmom zależności od ścieżki.

6.4.2. Rewitalizacja dialogu społecznego?

Rząd Zjednoczonej Prawicy zapowiadał powrót do rozbudowanego dialogu społecznego. Wydawało się to być o tyle istotne, że NSZZ „Solidarność” zawarło przedwyborczą umowę z Andrzejem Dudą, udzielając mu poparcia. Istniało dość poważne ryzyko powrotu sytuacji faworyzowania części uczestników dialogu społecznego.

W porównaniu z martwym dla dialogu społecznego okresem 2013–2015 jego sytuacja niewątpliwie się poprawiła. Rada Dialogu Społecznego spotykała się regularnie i podejmowała wiele uchwał i działań konsultacyjnych. Przedstawiciele strony społecznej dość zgodnie powtarzają jednak, że rząd ciągle marginalizuje znaczenie dialogu społecznego. Szczególne napięcia między rządem a partnerami społecznymi wywołały zmiany w szkolnictwie oraz sytuacja w służbie zdrowia. Krytyczne uwagi o funkcjonowaniu dialogu społecznego wyrażane są

²⁰ Ibidem. Michał Brzeziński zauważa, że nawet dwukrotnie mniejsze środki przewidziane na odpowiedni transfer socjalny mogłyby całkowicie zlikwidować całe skrajne ubóstwo w Polsce. M. Brzeziński, *Porozmawiajmy poważnie o Programie 500+*, coin.wne.uw.edu.pl/mbrzezinski/500plus.pdf (dostęp: 1.08.2019).

²¹ P. Witkowski, *Wywiad z Ryszardem Szarfenbergiem, 500+ promuje tradycyjną rodzinę, dochód podstawowy jej zagraża*, „Krytyka Polityczna”, 25.02.2017, krytykapolityczna.pl/gospodarka/500-promuje-tradycyjna-rodzina-dochod-podstawowy/ (dostęp: 1.08.2019).

²² A. Bargu, M. Mordangi, *Can Mothers Afford to Work in Poland? Labor Supply Incentives of Social Benefits and Childcare Costs*, World Bank 2018; I. Magda, A. Kielczewska, N. Brandt, *The “Family 500+” child allowance and female labour supply in Poland*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2018.

praktycznie przez wszystkich przedstawicieli partnerów społecznych. Dorota Gardias, przewodnicząca FZZ, stwierdziła, że rząd celowo proceduje projekty jako poselskie, by omijać m.in. Radę Dialogu Społecznego²³. Piotr Duda, przewodniczący NSZZ „Solidarność”, nazwał rozmowy odbywane w Radzie Dialogu „fikcyjnymi”²⁴, a Jan Guz, przewodniczący OPZZ, nazwał dialog społeczny właściwie „martwym”²⁵. W listopadzie 2018 r. szefowie wszystkich organizacji pracodawców zrzeszonych w Radzie Dialogu wystosowali list, stwierdzając, że stanowiska zarówno ich, jak i pracowników są całkowicie pomijane przy tworzeniu rozwiązań²⁶.

„Samoregulacyjna” funkcja dialogu społecznego, której ramy realizacji zostały stworzone w ustawie z 2015 r., wydaje się nie być realizowana, choć prawdopodobnie jest za wcześnie na daleko idące uogólnienia. Jednak fakt, że rząd Zjednoczonej Prawicy zasadniczo na razie powielił sposób działania Platformy Obywatelskiej z lat 2007–2013, nie powinien dziwić. Technokratyczny sposób działania i instrumentalne traktowanie dialogu społecznego jako barometru, a nie instrumentu dzielenia się odpowiedzialnością za reformy jest uwarunkowany głębszymi przemianami w sposobie myślenia o tworzeniu prawa i polityk publicznych.

6.4.3. Dokończenie „normalizacji” umów cywilnoprawnych

W 2016 r. wprowadzono minimalną stawkę godzinową dla osób wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia oraz umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu (samozatrudnionych). Logika zmian powtarza, z pewnymi modyfikacjami, tę stojącą za oskładkowaniem umów zlecenia przeprowadzoną przez rząd PO–PSL. Podanym w uzasadnieniu ustawy celem było „przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz wprowadzenie ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie”²⁷.

²³ D. Gardias, *Są problemy związane z działaniem Rady Dialogu Społecznego*, Polskie Radio 24, 12.01.2019, <https://polskieradio24.pl/130/5787/Artykul/2245056,Dorota-Gardias-sa-problemy-zwiazane-z-dzialaniem-Rady-Dialogu-Spolecznego> (dostęp: 1.08.2019).

²⁴ P. Duda, *Negocjacje w Radzie Dialogu Społecznego stają się fikcją*, „Tygodnik Solidarność”, 2.12.2018, <https://www.tysol.pl/a26798-Piotr-Duda-Negocjacje-w-Radzie-Dialogu-Spolecznego-staja-sie-fikcja> (dostęp: 1.08.2019).

²⁵ Ł. Guza, *Dialog społeczny wymaga reanimacji: Jakie funkcje obecnie pełni RDS?*, „Gazeta Prawna”, 26.06.2018, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1150347,obecne-funkcje-rds-brak-porozumienia-na-linii-rzad-zwiazkowcy.html> (dostęp: 1.08.2019).

²⁶ List Związku Pracodawców Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Pracodawców RP i Związku Rzemiosła Polskiego do Andrzeja Dudy, Warszawa 28.11.2018, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2018/11/2018-11-28-list-do-prezydenta-dialog-spoeczny.pdf> (dostęp: 1.08.2019).

²⁷ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 600, Warszawa 2016, s. 1.

W sytuacji występowania negatywnych konsekwencji wynikających z nadużywania umów cywilnoprawnych (niskie dochody, które przekładają się na ograniczone możliwości partycypacji w systemie ekonomicznym) reakcją twórców polityk nie jest działanie mające na celu rozszerzenie zatrudnienia standardowego, lecz odbywająca się w formie „warstwowania” zmiana zbliżająca umowy zlecenia do umów kodeksowych. Wynika to ze wspomnianego szerokiego zakorzenienia umów cywilnoprawnych jako alternatywy wobec zatrudnienia kodeksowego.

Drugim działaniem rządu Zjednoczonej Prawicy wobec umów cywilnoprawnych było wyjaśnienie kwestii stosowania ich w agencjach pracy tymczasowej. Jak wspominałem we wcześniejszej części pracy²⁸, dopuszczalność zawierania umów cywilnoprawnych z osobami świadczącymi usługi na rzecz agencji pracy tymczasowej wynikała z wady legislacyjnej, „konwersyjnie” wykorzystanej w celu stworzenia takiej możliwości. Agencje pracy tymczasowej regularnie wykorzystywały umowy cywilnoprawne do strukturyzowania relacji ze zleceniobiorcami. W kwietniu 2017 r. przegłosowano reformę ustawy o pracy tymczasowej w ten sposób, że uchylono wspomniany artykuł 26, natomiast dodano do artykułu 7 punkt drugi *explicite* dopuszczający kierowanie osób przez agencje do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umów prawa cywilnego. Równocześnie reforma dodała wiele rozwiązań ustawowych pod wieloma względami zrównujących status osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych i umów kodeksowych.

Działania rządu Zjednoczonej Prawicy domknęły proces normalizowania umów zlecenia jako alternatywy wobec umów kodeksowych. Umowy zlecenia zostały objęte wynagrodzeniem minimalnym, w całości wciągnięte w system ubezpieczeń społecznych, wyjaśniono także kwestię ich wykorzystywania w pracy tymczasowej. Co więcej, przewidywane dotychczas przez rząd minimalne stawki godzinowe za godzinę pracy były wyższe niż możliwe do skalkulowania stawki godzinowe na umowie o pracę, przy założeniu płacenia pracownikowi wynagrodzenia minimalnego.

Fakt występowania wyższych standardów na umowach zlecenia w pewnym aspekcie pokazuje, że stają się już one raczej alternatywnym, a nie „gorszym” sposobem strukturyzowania relacji między pracodawcami a osobami wykonującymi pracę. Warstwowanie stało się więc metodą zmiany instytucjonalnej zasadniczo koncesjonującej wykorzystywanie umów zlecenia jako substytutów umów kodeksowych.

²⁸ Rozdz. 4.1.

Tabela 19. Porównanie minimalnych stawek godzinowych na zlecenie i w umowach o świadczenie usług ze stawkami na umowach o pracę (zł brutto)

Rok	Wynagrodzenie minimalne	Wynagrodzenie godzinowe ²⁹ na umowach kodeksowych: 176 / 160 godzin	Minimalna stawka godzinowa
2016	1850,00	10,51 / 11,56	12,00
2017	2000,00	11,36 / 12,50	13,00
2018	2100,00	11,93 / 13,12	13,70
2019	2250,00	12,78 / 14,06	14,70

Źródło: Rada Ministrów, *Rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia 2016–2019*; oprac. własne. Wszystkie kwoty brutto.

6.4.4. Pozostałe kosmetyczne zmiany pracownicze

Oprócz kontynuacji „normalizacji” umów zlecenia rząd Zjednoczonej Prawicy wprowadził wiele innych zmian w regulacjach zatrudnienia, których „głębokość” należy ocenić jako umiarkowaną, ale modyfikującą prawo pracy w stronę szerszej ochrony pracowników.

Po pierwsze, w maju 2016 r. przegłosowano ustawę likwidującą tzw. syndrom pierwszej dniówki, tj. nakładającą obowiązek zawarcia umowy o pracę na piśmie lub też potwierdzenia na piśmie ustaleń co do stron umowy, rodzaju umowy i jej warunków przed dopuszczeniem pracownika do pracy³⁰. Utrudniło to trzymanie pracowników w szarej strefie i podpisywanie z nimi umowy dopiero w dniu, kiedy pojawiłaby się kontrola z Państwowej Inspekcji Pracy.

Po drugie, zlikwidowano możliwość wypłacania pracownikowi wynagrodzenia w wysokości 80% wynagrodzenia minimalnego w pierwszym roku jego pracy. Zmiana, wprowadzona razem z minimalną stawką godzinową, miała na celu „uszczelnienie” wynagrodzenia minimalnego³¹.

Po trzecie, wydłużono termin na odwołanie od wypowiedzenia pracy z 7 dni w wypadku wypowiedzenia i 14 dni w przypadku rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia do 21 dni w obu przypadkach³².

²⁹ Sposób kalkulacji wynagrodzenia minimalnego na umowach kodeksowych: $MW_h = MW/W_t$, gdzie MW_h = hipotetyczna godzinowa stawka na umowie kodeksowej; MW = wynagrodzenie miesięczne; W_t = miesięczny czas pracy. Miesięczny czas pracy wynosi z kolei najczęściej 160–176 godzin. W tabeli zaproponowano więc dwie „skrajne” opcje.

³⁰ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy, Dz.U. z 2016 r. poz. 910.

³¹ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu...*, op. cit., s. 1, 2.

³² Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, Dz.U. z 2016 r. poz. 2255.

Po czwarte, w styczniu 2018 r. uchwalono ustawę ograniczającą handel w niedziele³³.

6.4.5. Nieudane próby głębszych reform

Oprócz wyżej wymienionych zmian rządy Zjednoczonej Prawicy podjęły próby głębszych reform, które wywarłyby istotny wpływ na rynek pracy. Reformy te jednak nie zostały przeprowadzone ze względu na mechanizmy zależności od ścieżki.

Po pierwsze, podjęto dyskusję o reformie kodeksu pracy. W sierpniu 2016 r. kierowana przez Beatę Szydło Rada Ministrów powołała Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy. Komisja pracowała przez 18 miesięcy i w marcu 2018 r. (gdy premierem był już Mateusz Morawiecki) zaprezentowała dwa projekty kodeksów – indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Projekt indywidualnego prawa pracy zakładał głęboką reformę podstawowych instytucji, m.in.: wprowadzenie domniemania istnienia stosunku pracy; radykalne zmiany w formach prawnych zatrudnienia (powstanie wielu nowych form pracy, zmiany w umowach o pracę na czas nieokreślony, ograniczenia dla stosowania umów na czas określony, nowe zasady wypowiedzania dla małych przedsiębiorców); zmiany dla samozatrudnionych zależnych i wiele innych rozwiązań. Projekt kodeksu zbiorowego prawa pracy również przewidywał szeroko zakrojone zmiany, m.in.: reorganizację kompetencji przedstawicielstw pracowniczych; ułatwienia dla funkcjonowania związków zawodowych w mniejszych zakładach; dużo większą elastyczność w zawieraniu układów zbiorowych.

Dogłębna analiza projektów przekracza granice tej książki, warto natomiast podkreślić, że ich wprowadzenie wywołałoby bardzo głębokie i niedające się precyzyjnie przewidzieć konsekwencje na polskim rynku pracy. Projekty trudno uznać za jednoznacznie faworyzujące którąkolwiek ze stron stosunku pracy. Przewidywały one szeroko zakrojoną „reregulację”, która zawierała zarówno rozwiązania zwiększające ochronę pracowników, jak i elementy istotnie zwiększające swobodę działania pracodawców. Od samego początku projekty były kontestowane przez część partnerów społecznych (OPZZ, „Solidarność”, Pracodawcy RP). W szczególności przeciwko projektom stanowczo protestował Piotr Duda, przewodniczący „Solidarności”³⁴. Od projektu niemal od razu odcięła się partia Prawo i Sprawiedliwość, rząd oraz odpowiedzialna za dziedzinę pracy minister rodziny, pracy i polityki społecznej Elżbieta Rafalska.

³³ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, Dz.U. z 2018 r. poz. 305.

³⁴ P. Duda, *NSZZ „Solidarność” mówi stanowcze NIE nowemu projektowi Kodeksu Pracy*, <https://www.youtube.com/watch?v=052tyP2BSJo> (dostęp: 1.08.2019).

Zasadniczo należy stwierdzić, że głęboka reforma prawa pracy została po-
grzebana na skutek niemożliwości sformułowania propozycji, która zadowoliła-
by wszystkie zainteresowane strony. Mechanizmy warunkowania i zależności od
ścieżki ponownie zablokowały szerszą reformę.

Drugim projektem reformy, która wywołałaby głęboką zmianę na polskim
rynku pracy, był zaproponowany w 2016 r. przez ówczesnego ministra zdrowia
Konstantego Radziwiłła plan odejścia od modelu ubezpieczeniowego w zakresie
dostępu do opieki zdrowotnej w stronę powszechnego prawa do opieki zdrowot-
nej. Konsekwencją reformy byłaby likwidacja składki zdrowotnej, Narodowego
Funduszu Zdrowia i opłacanie służby zdrowia bezpośrednio z budżetu³⁵. Obecny
model dostępu do publicznej opieki zdrowotnej należy opisać jako dość pathwor-
kowy. Pełnym dostępem objęte są osoby pracujące na umowach kodeksowych
i umowach zlecenia, a także zarejestrowani bezrobotni. Opłacanie składek zdro-
wotnych w przypadku osób pracujących na umowach o dzieło jest dobrowolne,
co powoduje, że ze względu na niskie dochody pracownicy ci często nie decydują
się na opłacanie ubezpieczenia z powodu kosztów³⁶. Ze względu na pracow-
ników posiadających umowy o dzieło oraz niezarejestrowanych ubezpieczonych
liczba osób bez ubezpieczenia zdrowotnego wynosiła w roku 2017 ok. 2,5 mln³⁷.
Jednym z czynników stojących za planami reformy była alarmująca dla Minister-
stwa Zdrowia liczba osób pracujących na umowach o dzieło bez ubezpieczenia
zdrowotnego³⁸.

Reforma spowodowałaby nie tylko uniwersalizację dostępu do opieki zdro-
wotnej, ale także obniżenie klina podatkowego. Wejście w życie reformy prze-
kładano na rok 2018, a następnie na 2019. W styczniu 2018 r. ministrem zdrowia
został Łukasz Szumowski, który ogłosił, że likwidacja NFZ i przejście na model
powszechnego prawa do opieki zdrowotnej zostanie odłożone na bliżej nieokre-
ślony termin³⁹. Wydaje się, że reforma nie została zablokowana przez konkretnych
interesariuszy, ale wycofano się z niej ze względu na trudności organizacyjne,

³⁵ Ministerstwo Zdrowia, *Narodowa Służba Zdrowia. Strategia zmian w systemie ochrony zdro-
wia w Polsce 2016–2018*, Warszawa 2016. W 2016 r. dokonano już nowelizacji zapewniającej nieubez-
pieczonym dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej, tj. przychodni i podstawowych zabiegów.

³⁶ Składka wyniosła ok. 300 zł w 2017 r. i ok. 320 zł od 2018 r.

³⁷ D. Flis, *Ochrona zdrowia dla wszystkich? Prawie. Bez ubezpieczenia lekarz nas zbada, ale
za szpital zapłacimy*, „OKO.press”, 2017, [https://oko.press/ochrona-zdrowia-dla-wszystkich-prawie-
bez-ubezpieczenia-lekarz-nas-zbada-szpital-zaplacimy/](https://oko.press/ochrona-zdrowia-dla-wszystkich-prawie-bez-ubezpieczenia-lekarz-nas-zbada-szpital-zaplacimy/) (dostęp: 1.08.2019).

³⁸ K. Radziwiłł, *Wywiad dla RMF24*, „RMF24”, 2017, [http://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/
populudniowa-rozmowa/news-konstanty-radziwill-ludzie-pracujacy-na-umowie-o-dzielo-to-n-
nId,2344006](http://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/populudniowa-rozmowa/news-konstanty-radziwill-ludzie-pracujacy-na-umowie-o-dzielo-to-n-nId,2344006) (dostęp: 1.08.2019).

³⁹ Ł. Szumowski, *Wywiad dla RMF FM. Minister zdrowia zawiesza pomysł dyżurowania
jednego lekarza na kilku szpitalnych oddziałach*, „RMF FM”, 2018, [https://www.youtube.com/
watch?v=1tq8VPiA7ns](https://www.youtube.com/watch?v=1tq8VPiA7ns) (dostęp: 1.08.2019).

które również należałoby uznać za mechanizm zależności od ścieżki. Trudno przewidzieć, czy zostanie ona ostatecznie przeprowadzona.

Zapowiadane plany prezentują alternatywne możliwości radzenia sobie z problemem destandardyzacji zatrudnienia – poprzez „odrywanie” poszczególnych uprawnień od zjawiska pracy, uniwersalizowanie ich i dekomodyfikowanie. Negatywne społeczne konsekwencje elementów destandardyzacji mogłyby być przesłanką do głębokiej, wychodzącej poza mechanizmy zależności od ścieżki przebudowy struktury instytucjonalnej oraz instytucji państwa opiekuńczego.

Zakończenie

W książce rozważono wiele kwestii dotyczących polityki wobec regulacji zatrudnienia podjętej po wybuchu ostatniego kryzysu ekonomicznego. Analiza „polityki regulacji” objęła liczne posunięcia – zarówno polityki publiczne *sensu stricto*, jak i inne zachowania podejmowane przez rządzących, mające wpływ na formalny kształt oraz sposób funkcjonowania regulacji (w tym ich normatywne podłoże i mechanizmy egzekwowania), w obrębie których można kształtować zatrudnienie. Opisane zostały podjęte przez rząd PO–PSL działania, które objęły sferę monetarno-fiskalną, „politykę oszczędności” oraz zmiany w zakresie regulacji zatrudnienia, wraz z ich wpływem na rynek pracy. Regulacje zatrudnienia zostały poddane zmianom o dwojakim charakterze.

Intencjonalna polityka skoncentrowana na uelastycznianiu części regulacji, podjęta w ustawie antykryzysowej z 2009 r., reformach z 2013 r. oraz zmianach w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, odegrała niewielką rolę faktyczną. Z wyjątkiem wzrostu zatrudnienia tymczasowego nie obserwujemy dużego wpływu reform na rynek pracy. Siłą napędową intencjonalnej polityki były koncepcje polityczne partii rządzącej, która „wykorzystała” kryzys do realizacji własnego programu wyborczego, natomiast reformy (mimo swojej faktycznie bardzo ograniczonej roli) ułatwiły działania głównie dużym podmiotom gospodarczym.

Drugi komponent – nieintencjonalnych zmian – polegał na nieadaptowaniu instytucji zatrudnienia standardowego w warunkach rosnącej destandardyzacji, przejawiającej się zarówno naruszeniami prawa pracy (głównie o charakterze „ekonomicznym”, związanym w szczególności z czasem pracy), jak i „uciekaniem” podmiotów gospodarczych w stronę wykorzystania różnych form zatrudnienia niestandardowego (umów na czas określony zawieranych na bardzo długi czas; umów cywilnoprawnych zawieranych w celu kształtowania relacji pracowniczych; pracy tymczasowej, w tym strukturyzowanej poprzez wykorzystanie umów cywilnoprawnych). Zmiany te opisałem jako „dryf” zatrudnienia standardowego, związany z dużą „wieloznacznością” funkcjonowania instytucji zatrudnienia standardowego. Zatrudnienie standardowe nie było dostosowane

do potrzeb aktorów gospodarczych (instytucja ta pozostała relatywnie sztywna i niedostosowana do pewnych sektorów gospodarki; klin podatkowy nakładany w szczególności na osoby mniej zarabiające był wysoki i skłaniał do „uciekania” od tej formy zatrudnienia), nie posiadało odpowiedniego normatywnego zaplecza (prestż prawa i moralność podatkowa były niskie), natomiast mechanizmy egzekwowania formalnej strony instytucji okazały się bardzo słabe (niska siła przetargowa pracowników; słabe związki zawodowe; słaba inspekcja pracy). Sytuację pogłębił dryf w zbiorowych stosunkach pracy. Politycznie nieintencjonalna polityka w regulacjach zatrudnienia była uwarunkowana przez strategię „unikania winy” za trudne z punktu widzenia wyborczego reformy oraz specyficzny, przyjęty przez ówczesny rząd PO–PSL paradygmat polityczny zarządzania modernizacją, koncentrujący się na unikaniu przeprowadzania trudnych, budzących nadmierne kontrowersje lub powodujących szerokie dyskusje reform (polityka „dryfu” w wąskim tego słowa znaczeniu). Istotną rolę odgrywa tu również konsolidacja struktury procesu legislacyjnego. Nowa „filozofia” tworzenia prawa zakładała marginalizację roli partnerów społecznych, którzy mogliby zareagować na kryzys w zakresie regulacji zatrudnienia w sposób odmienny od narzuconego centralnie przez politycznych decydentów (taka próba została częściowo podjęta za sprawą porozumień autonomicznych wynegocjowanych w marcu 2009 r.). Nowy paradygmat, który miał teoretycznie upodmiotowić partnerów społecznych, w warunkach niskiej kultury współpracy oraz słabości tychże partnerów jeszcze bardziej zmarginalizował ich rolę. „Suwerenna” polityka rządu PO–PSL wobec związków zawodowych, mająca częściowe korzenie w słabych kontaktach partii koalicji rządzącej ze związkami zawodowymi (odmiennie niż wcześniejsze rządy), miała swoje głębsze, strukturalne korzenie.

Dryf zatrudnienia standardowego w Polsce nie polegał na tym, że regulacje były „po prostu” nieprzestrzegane. Odbyszał się w ścisłym związku z konwersją zatrudnienia terminowego oraz cywilnoprawnego, uwarunkowaną wieloznacznością reguł formalnych. Zawieranie umów na czas określony było dla pracodawców bardzo korzystne. Umowy te były łatwiejsze do wypowiedzenia (krótsze okresy wypowiedzenia, brak konieczności sporządzenia uzasadnienia i skonsultowania się ze związkami zawodowymi), mogły być zawierane na bardzo długi okres czasu (ponad 2/3 umów zawieranych było na okres przekraczający jeden rok, a ponad 30% – na dłużej niż trzy lata), a ich wykorzystanie nie musiało być w żaden sposób uzasadnione. Umowy cywilnoprawne wiązały się z jeszcze większymi korzyściami dla pracodawców, pozostawały bowiem poza zakresem regulacji ochronnych prawa pracy, a więc nie trzeba było przestrzegać ani norm czasu pracy, ani zapewniać prawa do wypoczynku, płatnego urlopu, wynagrodzenia minimalnego. Możliwości ich zawierania również były bardzo szerokie ze względu na przyjętą w Polsce metodę rozgraniczania zatrudnienia cywilnoprawnego

od pracowniczego, opartą na bardzo wieloznacznej metodzie typologicznej, która w praktyce – w wyniku stanowiska judykatury – przyznawała prymat autonomii stron. „Skonwertowane” zostało również zatrudnienie z agencjami pracy tymczasowej. Sformułowanie mające pierwotnie na celu ograniczenie stosowania umów cywilnoprawnych z art. 26 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych było obarczone wadą legislacyjną, co umożliwiło reinterpretację postanowienia tak, że dopuszczone zostało wykorzystywanie umów cywilnoprawnych do zatrudniania pracowników tymczasowych. W wyniku tego ok. połowy z bardzo licznej grupy pracowników agencji pracy tymczasowej wykonywało pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.

Zjawisko dryfu zatrudnienia standardowego oraz konwersji zatrudnienia niestandardowego przekraczało jednak strategie indywidualnych aktorów gospodarczych, pozostając komplementarnym wobec części polityk publicznych prowadzonych po kryzysie ekonomicznym, a także względem trwałych charakterystyk polskiego systemu instytucjonalnego. Konwersja umów cywilnoprawnych umożliwiała prowadzenie polityki „presji” na wynagrodzenie minimalne. Szybkie wzrosty wynagrodzenia minimalnego, które normalnie powodują wzrost bezrobocia, były „buforowane” w sensie kosztów społecznych poprzez wypychanie pracowników na umowy cywilnoprawne – znajdujące się poza wynagrodzeniem minimalnym, ale wciąż oferujące dochód pracownikom. Realizacja kluczowego z punktu widzenia polityki oszczędności paradygmatu „taniego państwa” była z kolei uzależniona od naruszeń prawa lub wykorzystywania umów cywilnoprawnych przez podwykonawców sektora publicznego. Na skutek wymogów przejrzystości finansowej, walki z korupcją, dużego napływu środków oraz w warunkach dużej wieloznaczności reguł formalnych urzędnicy zwrócili się w stronę kryterium najniższej ceny i wybierali oferty w procedurze zamówień publicznych, które musiały zakładać naruszanie prawa pracy przez firmy wygrywające przetargi.

Interakcja dryfu zatrudnienia i konwersji umów terminowych była również komplementarna wobec cech polskiej gospodarki, którą najlepiej opisać jako „gospodarkę rynkową zależną”, opartą na produkcji dóbr o średnioniskiej wartości dodanej i przewadze komparatywnej niskich kosztów pracy. W gospodarkach, w których reguły formalne są zasadniczo efektywne i wykorzystywane przez aktorów, zjawisko ich omijania wywołuje negatywne konsekwencje, ponieważ dezintegruje „podpięte” struktury obniżające koszty koordynacji. Wywołuje to szkodliwe konsekwencje dla przewag komparatywnych. Np. przewaga komparatywna stopniowych innowacji może zostać osłabiona na skutek destandaryzacji zatrudnienia, co wywoła negatywne konsekwencje dla systemu szkoleń zawodowych. Negatywne efekty gospodarcze nie występują w zależnym kapitalizmie, ponieważ jego przewagą komparatywną są przede wszystkim niskie koszty

pracy. Naruszanie prawa pracy oraz kreatywne wykorzystywanie różnych form instytucjonalnych sprzecznie z ich normatywnym przeznaczeniem (umowy na czas określony zawierane na wiele lat; umowy cywilnoprawne wykorzystywane w miejsce umów o pracę) należy widzieć jako realizację strategii „innovacyjnych” nakierowanych na poszukiwanie możliwości ograniczania kosztów pracy. Jednoznaczne w sensie funkcjonowania, silnie zabezpieczone oraz egzekwowane regulacje zatrudnienia utrudniają bowiem konkurencję kosztową, ustawiając pewien twardy standard, poniżej którego nie można zejść. Przestrzeganie tego jednolitego standardu pozwala na uzyskanie emergentnych zysków, które przekraczałyby indywidualne strategie optymalizacyjne. Dobrym przykładem jest polityka presji na wynagrodzenie minimalne, która w państwach rozwiniętych bardzo często pobudza pracodawców do zwiększania produktywności pracowników i inwestowania w kapitałochłonność poprzez inwestowanie w innowacje, natomiast w Polsce skłoniła ich do „innovacji” w postaci kreatywnego wykorzystywania niestandardowych form zatrudnienia. Istotną rolę w rozwoju niestandardowości odegrały przedsiębiorstwa zagraniczne, szczególnie przyciągane przez niskie koszty pracy, a także samo państwo. Jak widzieliśmy na przykładzie realizacji paradygmatu „taniego państwa”, podmioty państwowe pośrednio promowały ową „innovacyjność” opartą na sprzecznych z prawem lub normatywnymi założeniami strategiach wśród przedsiębiorstw.

Kolejnym elementem, wobec którego interakcja dryfu i konwersji była komplementarna, stała się kultura organizacyjna polskich przedsiębiorstw. Wykorzystywanie umów na czas określony zawieranych na długi czas, łamanie regulacji zatrudnienia, używanie umów cywilnoprawnych itd. pozwalało na multiplikację niestandardowości, co było kluczowe z punktu widzenia metod zarządzania opartych na nieformalności, „uosobowionych” relacjach, autorytarnych metodach zarządzania oraz dyscyplinowaniu pracowników.

Co więcej, interakcja dryfu i konwersji przyczyniła się w Polsce do wytworzenia sytuacji niezamierzonego dopasowania, tj. uzgodniła sprzeczności między prowadzonymi politykami publicznymi oraz elementami systemu instytucjonalnego. Polityka presji na wynagrodzenie minimalne, paradygmat taniego państwa oraz przewagi komparatywne niskich kosztów pracy były przynajmniej częściowo ze sobą sprzeczne. Rząd, podnosząc wynagrodzenie minimalne, mógł zaszkodzić przewagom komparatywnym polskiej gospodarki oraz efektywności paradygmatu taniego państwa. Sprzeczności te zostały jednak uzgodnione dzięki powstaniu, na skutek adaptacji dokonywanych przez aktorów gospodarczych, szerokich możliwości obniżania kosztów poprzez omijanie wynagrodzenia minimalnego. Presja na wynagrodzenie minimalne przyczyniała się do „wypychania” pracowników na umowy niestandardowe, co umożliwiało wprowadzanie strategii obniżania kosztów przez przedsiębiorców świadczących usługi na rzecz

sektora publicznego, co z kolei zwiększało efektywność polityki taniego państwa. Równocześnie efektem strategii podejmowanych przez podwykonawców na skutek chęci spełnienia oczekiwań kosztowych sektora publicznego, było powstanie relatywnie szerokich możliwości zatrudnienia na umowach cywilnoprawnych dla zwalnianych z umów kodeksowych pracowników. Teoretycznie sprzeczne polityki zostały uzgodnione, a wręcz stworzyły między sobą komplementarność.

Na koniec chciałbym pozwolić sobie na kilka ogólniejszych stwierdzeń. Książka wpisuje się w szeroką tradycję badań pokazujących funkcjonalność, a wręcz efektywność „patologii” instytucjonalnych. Powszechnie wyrażane rozczarowanie z funkcjonowania regulacji zatrudnienia nie może przesłonić nam faktu, że polska gospodarka radziła sobie w ostatniej dekadzie stosunkowo dobrze na tle innych państw. Ponure interpretacje złych warunków pracy są często skoncentrowane na perspektywie jednostkowej, czasem skonfrontowanej z przesławczono ukazywanymi jako niemal fikcyjne „wskaźnikami gospodarczymi”. W moim przekonaniu perspektywy mikro będą jednak zawsze niewystarczające do zrozumienia podstawowego problemu polskich regulacji zatrudnienia i dopiero ich konfrontacja ze względnie dobrymi wynikami gospodarczymi kieruje nas na właściwe tory myślenia. Posiadające liczne negatywne skutki dla pracowników niedoskonałości regulacji zatrudnienia są równocześnie komplementarne wobec kluczowych charakterystyk polskiego systemu gospodarczego oraz były spójne z prowadzonymi po kryzysie politykami publicznymi, natomiast dzięki dokonaniom przez aktorów gospodarczych adaptacjom przyczyniały się do skutecznego funkcjonowania modelu gospodarczego.

Jest to model gospodarczy oparty na niskich kosztach pracy i eksploatacji nieformalności, któremu jednak nie sposób odmówić pewnej efektywności. Polska pozostała wciąż jednym z nielicznych państw rozwiniętych na świecie, które uniknęło recesji po kryzysie, w ciągu ostatniej dekady zanotowała istotny wzrost wynagrodzeń, względnie stabilny poziom bezrobocia oraz znaczący wzrost wskaźnika zatrudnienia – o 5 pp. Trawestując tytuł książki Rafała Wosia¹, można stwierdzić, że Polska jest krajem dla pracowników, ale pracowników źle opłacanych, w których umiejętności się nie inwestuje i którzy muszą akceptować, że ich prawa są systematycznie i strategicznie naruszane lub obchodzone.

To kieruje mnie w stronę kolejnej refleksji. Mimo rosnącej automatyzacji i coraz liczniejszej klasy „rentierskiej” nowoczesne społeczeństwa są wciąż przeważnie „pracocentryczne”. Zatrudnienie faktycznie umożliwia dostęp do licznych systemów społecznych, dóbr i usług. Z nielicznymi wyjątkami praca stanowi warunek partycypacji w systemie ekonomicznym – zarabiane pieniądze służą do nabywania niezbędnych produktów i usług. Co więcej, pod pracę „podłączonych”

¹ R. Woś, *To nie jest kraj dla pracowników*, Wydawnictwo W.A.B, Warszawa 2017.

jest wiele instrumentów socjalnych, innych uprawnień i możliwości. Dokładna skala zależności jednostek i systemu instytucjonalnego od pracy jest zróżnicowana, w szczególności uwarunkowana historycznym rozwojem państwa opiekuńczego (problem dekomodyfikacji). Opieka zdrowotna i system ubezpieczeń społecznych (przede wszystkim – system emerytalny) mogą być uzależnione od składek lub podatków opłacanych przez pracowników lub pracodawców albo być od tego teoretycznie niezależne i być opłacane bezpośrednio z budżetu. Możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, prawo do korzystania ze zinstytucjonalizowanych form opieki nad dziećmi (żłobek, przedszkole), prawo do korzystania ze świadczeń socjalnych mogą być uzależnione od posiadania pracy lub od tego niezależne. Nawet jeśli dany system charakteryzuje się wysokim poziomem dekomodyfikacji (tj. uprawnienia są niezależne od posiadanych środków czy wykonywania pracy przez konkretną osobę), są one i tak ostatecznie zależne od odprowadzanych również przez pracowników podatków (czy to w formie podatków dochodowych, czy pośrednich, których wysokość zależy od konsumpcji, zależnej z kolei od wynagrodzeń).

Zagadnienie regulacji zatrudnienia jest więc kluczowe ze względu na wciąż „pracocentryczny” charakter nowoczesnych społeczeństw – rozumiany zarówno na poziomie zupełnie indywidualnym (tj. zależności poszczególnych jednostek od wykonywanej pracy²), jak i na poziomie ogólnospołecznym (tj. zależności społeczeństw i samych państw od dochodów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z pracy). Regulacja zatrudnienia przekracza bowiem wyabstrahowane od kontekstu relacje pracownik–pracodawca (godziny pracy, wewnętrzna organizacja pracy itd.), lecz dotyka warunkowania dostępu³ oraz zarządzania funkcjonowaniem licznych i faktycznie zależnych od pracy systemów społecznych⁴. Instytucja standardowego zatrudnienia stała się osią i punktem odniesienia dla wielu działań twórców polityk publicznych, które umożliwiały regulowanie i zarządzanie inkluzją społeczną.

Skutki społeczne destandaryzacji regulacji zatrudnienia zależą od skali, w jakiej inne podsystemy społeczne są uwarunkowane prawnymi definicjami

² Abstrahuję tu oczywiście od indywidualnych chęci wykonywania pracy i traktuję ją funkcjonalistycznie.

³ N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, przeł. G. Skąpska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 38–41.

⁴ Stąd też powszechny dochód gwarantowany przyniesie społeczeństwu wolność od konieczności pracy tylko wtedy, jeśli będzie finansowany w formie „powszechnej dywidendy” ze zwrotów z kapitału (Y. Varoufakis, *The universal right to capital income*, „Project Syndicate” 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/basic-income-funded-by-capital-income-by-yanis-varoufakis-2016-10?barrier=accessreg> (dostęp: 1.08.2019). Finansowanie go z dochodów z pracy lub podatków pośrednich, *de facto* i tak opłacanych z dochodów z pracy, stworzy jedynie kolejny zwyczajny transfer finansowy.

pracy. Jeżeli podsystemy społeczne działają w oderwaniu od prawnej definicji pracy (np. powszechna opieka zdrowotna opłacana z budżetu; system ubezpieczeń społecznych opłacanych z budżetu itp), skutki destandaryzacji ograniczałyby się wyłącznie do wspomnianych wyabstrahowanych od kontekstu relacji pracownik–pracodawca oraz ewentualnych skutków w skali makro, związanych np. z niższymi wpływami podatkowymi. Im bardziej systemy są jednak zależne od prawnego pojęcia pracy, tym bardziej odczuwalne są skutki destandaryzacji.

W tym kontekście możemy inaczej spojrzeć na konsekwencje destandaryzacji regulacji zatrudnienia w Polsce. Zamiast odbywającej się w sposób kontrolowany liberalizacji rynku pracy poprzez jego uelastycznienie (trajektoria „deregulacji”) lub dopuszczenie rozwoju formalnych niestandardowych form zatrudnienia (trajektoria „dualizacji”) liberalizacyjna trajektoria „destandaryzacji” miała w Polsce silny komponent nieformalności oraz odbywała się w większości niezależnie od działań twórców polityk. Negatywne skutki społeczne zmian w regulacjach zatrudnienia należy widzieć na przecięciu dwóch zjawisk – niekontrolowanego przebiegu samej destandaryzacji, odbywającej się za sprawą adaptacji dokonywanych przez aktorów w reakcji na zjawiska zewnętrzne, oraz prowadzonych polityk publicznych, skonfrontowanych z silną „pracocentrycznością” systemu instytucjonalnego. Zagadnienie efektywnych granic zatrudnienia standardowego (oraz szerzej – zatrudnienia kodeksowego) zostało w dużej mierze pozostawione adaptacjom niezależnym od twórców polityk publicznych (sądy definiujące granice między pracowniczym i niepracowniczym zatrudnieniem; pracodawcy i pracownicy konwersyjnie przekształcający umowy terminowe i cywilnoprawne w substytut zatrudnienia standardowego; multiplikacja nieformalności poprzez wykorzystywanie umów cywilnoprawnych w pracy tymczasowej; liczne możliwości naruszania samego prawa pracy). Równocześnie zatrudnienie standardowe „promieniowało” na wiele innych uprawnień i mechanizmów, co powodowało, że destandaryzacja wywoływała negatywne skutki zewnętrzne.

Aby zastanowić się nad politycznymi konsekwencjami tego zjawiska, spróbujmy posłużyć się metaforą: instytucja zatrudnienia standardowego wyewoluowała jako wielofunkcyjne narzędzie do wykorzystywania w różnych celach zarówno przez aktorów gospodarczych, jak i twórców polityk publicznych. Aktorzy gospodarczy zaczęli jednak je psuć, a rządzący – nie dokonywali napraw. Działo się tak w dużej mierze po to, aby mieć argument do wykorzystywania innych, lepiej dostosowanych do konkretnych celów narzędzi.

Szwajcarski scyzoryk można zastąpić wieloma bardziej wyspecjalizowanymi przyrządami. Śrubokręt jest z pewnością lepszy do wkręcania śrub, ale czy da się za jego pomocą otworzyć wino? Alternatywne urządzenia mogą być doraźnie wygodniejsze, ale w szerszym kontekście i dłuższej perspektywie czasowej nie są tak wielofunkcyjne. Naprawienie „wyszczerbionej” instytucji zatrudnienia

standardowego sprawia kłopoty, ponieważ aktorzy i twórcy polityk publicznych coraz bardziej przyzwyczajają się do nowych, bardziej specjalistycznych narzędzi⁵. Szwajcarski szczyt jest również tak zużyty, że możliwość dalszego korzystania z niego wydaje się wątpliwa.

Co więc można zrobić? Być może do śrubokrętu da się przymocować korkociąg? Tą logiką kierowali się rządzący w odniesieniu do umów zlecenia. Urządzenie być może uzyskuje dodatkowe zastosowanie, ale wciąż daleko mu do wszechstronności zatrudnienia standardowego. Pracownicy na umowach zlecenia wciąż nie mają np. płatnych urlopów (i trudno sobie takie rozwiązanie wyobrazić), ich możliwości uzyskania kredytu mieszkaniowego są bardzo niskie itd. Może więc zamiast tworzyć skomplikowane, kombinowane narzędzia po prostu zapewnić każdemu usługę otwierania wina? W tę logikę wpisuje się propozycja zapewnienia powszechnego dostępu do opieki zdrowotnej.

Precyzyjne rekomendacje przekraczają granice tej książki i wymagałyby pogłębionych, ukierunkowanych studiów empirycznych. Wydaje się, że sprzeczność między szeroką możliwością strategicznego „wyszczerbienia” zatrudnienia standardowego i równoczesną zależnością wielu mechanizmów i instytucji od jego sprawnego funkcjonowania musi zostać zlikwidowana. Może się to odbyć w różny sposób – zarówno poprzez ponowne „naoliwienie” wielofunkcyjnego urzędu zatrudnienia standardowego, poprzez tworzenie patchworkowych narzędzi kombinowanych, które ograniczą negatywne efekty zewnętrzne destandaryzacji, jak i poprzez uniwersalizację pewnych dóbr czy usług (dekomodyfikację). Zadanie będzie o tyle trudniejsze, że – jak pokazałem wcześniej – polska gospodarka i polityki publiczne uzyskiwały dzięki niewłaściwemu wykorzystaniu zatrudnienia standardowego określone korzyści.

⁵ Również pracownicy, czego wyrazem są liczne strategie przystosowawcze i kompensacyjne podejmowane w reakcji na destandaryzację. Zob. literatura w przyp. 10 w rozdziale 4.

Bibliografia

1. Źródła

1.1. Dane

- Bank Światowy, *Exports of goods and services (% of GDP)*, 2017, http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?year_high_desc=true (dostęp: 1.08.2019).
- Bank Światowy, *Research and development expenditure (% of GDP)*, 2017, <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=PL> (dostęp: 1.08.2019)
- Boston Consulting Group, *International Innovation Index*.
- CBOS, *Czy pracujący na tzw. umowach śmieciowych skłonni są do zmiany formy zatrudnienia?*, CBOS Newsletter 37/2015, 2015, www.cbos.pl/PL/publikacje/news/2015/37/newsletter.php (dostęp: 1.08.2019).
- CBOS, *Nastroje społeczne we wrześniu. Komunikat z badań*, BS/131/2009, Warszawa 2009.
- CBOS, *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Komunikat z badań*, BS/5/2013, Warszawa 2013.
- CBOS, *Odczuwalne i przewidywane konsekwencje kryzysu. Komunikat z badań*, BS/51/2009, Warszawa 2009.
- CBOS, *Opinie na temat oskładkowania tzw. umów śmieciowych. Komunikat z badań*, 138/2014, Warszawa 2014.
- CBOS, *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym. Komunikat z badań*, BS/40/2012, Warszawa 2012.
- CBOS, *Podatkowe dylematy Polaków. Komunikat z badań*, 81/2014, Warszawa 2014.
- CBOS, *Polacy w pracy. Warunki zatrudnienia, gotowość zmian. Komunikat z badań*, 132/2014, Warszawa 2014.
- CBOS, *Polityka antykryzysowa rządu. Komunikat z badań*, BS/47/2009, Warszawa 2009.
- CBOS, *Postawy wobec płacenia podatków. Komunikat z badań*, BS 85/2016, Warszawa 2016.
- CBOS, *Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa. Komunikat z badań*, BS/104/2013, Warszawa 2013.
- CBOS, *Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dzieciństwa. Komunikat z badań*, 25/2016, Warszawa 2016.
- CBOS, *Przymknięte oko wymiaru sprawiedliwości, czyli o odpowiedzialności za aferę Amber Gold. Komunikat z badań*, 131/2012, Warszawa 2012.
- CBOS, *Reakcje na kryzys gospodarczy. Komunikat z badań*, BS/31/2009, Warszawa 2009.

- CBOS, *Reakcje na planowane zmiany dotyczące funkcjonowania OFE. Komunikat z badań*, BS/108/2013, Warszawa 2013.
- CBOS, *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwosci. Komunikat z badań*, 31/2017, Warszawa 2017.
- CBOS, *Stosunek do rzadu w kwietniu. Komunikat z badań*, BS/60/2009, Warszawa 2009.
- CBOS, *Zwiazki zawodowe i naruszenia praw pracowniczych. Komunikat z badań*, BS/109/2010, Warszawa 2010.
- CBOS, *Zwiazki zawodowe i prawa pracownicze. Komunikat z badań*, 106/2014, Warszawa 2014.
- Europejski Bank Centralny, *Statistical Data Warehouse, Government debt (as % of GDP)*, 2017, <https://sdw.ecb.europa.eu/home.do?chart=t1.11> (dostę: 1.08.2019).
- Eurostat, *Enterprises employing IVT participants by size class – % of all enterprises [trng_cvt_34s]*, 2019.
- Eurostat, *Enterprises providing training by type of training and NACE Rev. 2 activity – % of all enterprises [trng_cvt_01n2]*, 2019.
- Eurostat, *General government gross debt: % of GDP and million EUR*, 2016, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=teina225&lang=en> (dostę: 1.08.2019).
- Eurostat, *Gross domestic product at market prices, current prices in million euro 2004–2015*, 2016.
- Eurostat, *Gross domestic product at market prices, current prices in million of units of national currency 2004–2015*, 2016.
- Eurostat, *Labour cost levels by NACE Rev. 2 activity*, 2017, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lc_lci_lev&lang=en (dostę: 1.08.2019).
- Eurostat, *Labour Force Survey*.
- Eurostat, *Monthly minimum wage as a proportion of average monthly earnings (%) – NACE Rev. 2 (from 2008 onwards)*, 2016.
- Eurostat, *Total public expenditure on education by education level and programme orientation – as % of GDP, All ISCED 2011 levels excluding early childhood educational development*, 2019, appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uoe_fine06&lang=en (dostę: 1.08.2019).
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, *Informacja o wnioskach złożonych do FGPS na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców*.
- Global Entrepreneurship Monitor, *Necessity-driven entrepreneurship*, 2013–2014.
- Global Innovation Index.
- GLOBE, *Global Leadership & Organizational Behavior Effectiveness*, globeproject.com/results/countries/POL?menu=country (dostę: 1.08.2019).
- GUS, *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2013 r.–2015 r.*, Warszawa 2015–2017.
- GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012 r.*, Warszawa 2014.
- GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2013 r.*, Warszawa 2014.
- GUS, *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce*, Warszawa 2000–2014.
- GUS, *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w grudniu 2011 r.*, Warszawa 2011.
- GUS, *Monitoring rynku pracy – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2014.

- GUS, *Organizacje pracodawców w Polsce w latach 2010–2014*, Warszawa 2015.
- GUS, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015.
- GUS, *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia*, Warszawa 2016.
- GUS, *Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej*, Warszawa 2000–2015.
- GUS, *Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej (dane za grudzień każdego roku)*, Warszawa 2006–2014.
- GUS, *Rocznik statystyczny pracy 2012*, Warszawa 2014.
- GUS, *Wybrane zagadnienia rynku pracy. Dane za lata 2007–2014*, Warszawa 2008–2015.
- GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2014 r.*, Warszawa 2015.
- GUS, *Związki zawodowe w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015.
- ICTWSS, *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 51 countries between 1960 and 2014*, 2016.
- IMF, *Real GDP growth 2005–2016*, https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/POL (dostęp: 1.08.2019).
- Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, *Klimat inwestycyjny w Polsce 2008 (Raport z badania ankietowego)*, Warszawa 2008.
- Komisja Europejska, *European Innovation Scoreboard*.
- Komisja Europejska, *Macro-economic database AMECO*, 2018.
- Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Warszawa 2015.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Dane dotyczące realizacji ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego w 2009 r.*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w latach 2009–2013*, Warszawa 2010–2014.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacje o działalności agencji zatrudnienia 2003–2015*, Warszawa 2004–2016.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006–2014 i plan na 2015 r.*, Warszawa 2015.
- Ministerstwo Zdrowia, Narodowa Służba Zdrowia. *Strategia zmian w systemie ochrony zdrowia w Polsce 2016–2018*, Warszawa 2016.
- NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2013*, Warszawa 2014.
- NBP, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2014*, Warszawa 2015.
- NBP, *Ocena kondycji ekonomicznej sektora przedsiębiorstw niefinansowych w 2009 roku w świetle danych F-01/I-01*, czerwiec 2010.
- NBP, *Ocena kondycji ekonomicznej sektora przedsiębiorstw niefinansowych w 2010 roku w świetle danych F-01/I-01*, czerwiec 2011.
- OECD, *Employment Outlook 2013–2016*, OECD Publishing, Paris 2013–2016.
- OECD, *Employment Outlook 2014. Duration of fixed term contracts*, 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/888933132583> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Employment Protection Legislation, 2007–2013*, <http://www.oecd.org/els/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm> (dostęp: 1.08.2019).

- OECD, *Employment Protection Legislation*, 2013–2014.
- OECD, *GDP growth per capita, annual growth/change, 2005–2015*.
- OECD, *Labour productivity growth in the total economy, 1994–2012*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDYGTH> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Long-term unemployment rate, total % of unemployed, 2000–2015*, <https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Net Replacement Rates for six family types: Initial phase of unemployment*, 2016, <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Productivity and ULC by main economic activity (ISIC Rev.4)*, stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDBI_I4 (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Public expenditure and participant stocks on LMP, 2004–2013*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Reason for having a contract of limited duration, 2011–12*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933132602> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Self employment rate. OECD Employment Outlook*, <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Social Expenditure – Aggregated data*, stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=-SOCX_AGG (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Tax Wedge, Total % of labour cost, 2000–2016*, <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Temporary Employment, Total % of dependent employment 2013*, <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Three-year transition rates from temporary to permanent contract*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933132792> (dostęp: 1.08.2019).
- OECD, *Trade Union Density, 1999–2012*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> (dostęp: 1.08.2019).
- PIP, *Dane przekazane przez Państwową Inspekcję Pracy dotyczące stwierdzonych przez inspektorów pracy naruszeń przepisów ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 125, poz. 1035, z późn. zm.) w latach 2010–2011 (zał. 1) oraz informacja dotycząca porozumień o przedłużeniu okresu rozliczeniowego zawartych na podstawie art. 9 tej ustawy (zał. 2), 2011.*
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2004*, Warszawa 2005.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2005*, Warszawa 2006.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2006*, Warszawa 2007.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2007*, Warszawa 2008.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2008*, Warszawa 2009.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2009*, Warszawa 2010.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2010*, Warszawa 2011.

- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2011*, Warszawa 2012.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2012*, Warszawa 2013.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2013*, Warszawa 2014.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2014*, Warszawa 2015.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2015*, Warszawa 2016.
- PIP, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2016*, Warszawa 2017.
- POLPAN 2008/2013.
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Klimat inwestycyjny w Polsce, Raport z badania zrealizowanego przez TNS Pentor*, Warszawa 2011.
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Opinie inwestorów zagranicznych o warunkach działalności w Polsce*, Warszawa 2005.
- Polska Agencja Inwestycji i Handlu, *Polska ze stabilnym klimatem dla inwestorów zagranicznych*, Warszawa 2017.
- PricewaterhouseCoopers, *Key trends in Human Capital*, 2012.
- PricewaterhouseCoopers, *Saratoga HC Benchmarking*, 2012–2015.
- Standard & Poor's, *Poland Foreign Currency Rating Lowered To 'BBB+' On Weakening Institutions; Outlook Negative*, 2016, <https://www.pb.pl/atta/2898-raport-standard-poors.pdf> (dostęp: 1.08.2019).
- Trading Economics, *Poland. Credit Rating*, www.tradingeconomics.com/poland/rating (dostęp: 1.08.2019).
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków, lata 2007–2017*, Warszawa 2008–2018.
- Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w latach 2000–2014*, Warszawa 2001–2015.
- Warsaw Business Journal Group, *Investing in Poland. Trendbook Poland 2015*, Warszawa 2015.

1.2. Akty prawne

- Dyrektywa Rady 99/70 dotycząca porozumienia ramowego w sprawie umów na czas nieokreślony, EUR-LEX, 31999L0070. Dziennik Urzędowy L 175, 10/07/1999.
- Rada Ministrów, *Rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia 2016–2019*.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.
- Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 listopada 2016 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 38.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. z 2009 r. Nr 125, poz. 1035.

- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz.U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679.
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektórych inne dni, Dz.U. z 2018 r. poz. 305.
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, Dz.U. z 2013 r. poz. 1291.
- Ustawa z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych, Dz.U. z 2013 r. poz. 896.
- Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy, Dz.U. z 2016 r. poz. 910.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 (nigdy nie weszła w życie, skierowana do TK przez prezydenta i uznana za niezgodną z Konstytucją).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, Dz.U. z 2016 r. poz. 2255.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2006 r. Nr 217, poz. 1588.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 222, poz. 1629.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 1991 r. Nr 55, poz. 234.
- Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, Dz.U. z 2009 r. Nr 221, poz. 1737.
- Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r. poz. 1831.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1220.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U. z 1982 r. Nr 35, poz. 228.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2014 r. poz. 1232.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 r. Nr 19, poz. 177.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 1608.

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 962.
- Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r. poz. 1646.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708.

1.3. Orzecnictwo, judykatura

- Postanowienie SN z 5 grudnia 2007 r., II PK 180/07, Legalis: 179028.
- Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1998 r., III ZP 52/97, Legalis: 41520.
- Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2000 r., I PKN 594/99, Legalis: 48857.
- Wyrok SN z dnia 14 czerwca 2012 r., I PK 222/11, Legalis: 537246.
- Wyrok SN z dnia 18 lipca 2012 r., I UK 90/12, Legalis: 538333.
- Wyrok SN z dnia 19 marca 2013 r., I PK 223/12, Legalis: 734481.
- Wyrok SN z dnia 2 października 2012 r., II UK 58/12, Legalis: 582308.
- Wyrok SN z dnia 21 marca 2001 r., I PKN 328/00, Legalis: 243856.
- Wyrok SN z dnia 26 marca 2008 r., I UK 282/07, Legalis: 180057.
- Wyrok SN z dnia 5 czerwca 2014 r., I PK 308/13, Legalis: 924846.
- Wyrok SN z dnia 7 października 2004 r., II PK 29/04, Legalis: 67868.
- Wyrok SN z dnia 7 września 1999 r., I PKN 277/99, Legalis: 48650.
- Wyrok SN z dnia 9 grudnia 1999 r., I PKN 432/99, Legalis: 49266.
- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11.
- Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13.

1.4. Dokumenty powstałe w postępowaniach legislacyjnych, dokumenty wydawane przez rząd, agencje rządowe, partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, pozostałe teksty referencyjne

- Błaszczak M., *Odpowiedź szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 1542 w sprawie realizowania programu „Tanie państwo” w związku z zwiększeniem liczby etatów w administracji państwowej*, Warszawa. 4.04.2006, orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/26986712 (dostęp: 1.08.2019).
- Błuszkowski J., Garlicki J., *Opinia inwestorów zagranicznych o społecznych i ekonomicznych warunkach działalności w Polsce*, Indicator, Warszawa 2003.
- Boni M. (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Debata między Donaldem Tuskiem a Jarosławem Kaczyńskim w 2007 r., <https://www.youtube.com/watch?v=b7haE8SdYs> (dostęp: 1.08.2019).
- Duda P., *Negocjacje w Radzie Dialogu Społecznego stają się fikcją*, „Tygodnik Solidarność”, 2.12.2018, <https://www.tysol.pl/a26798-Piotr-Duda-Negocjacje-w-Radzie-Dialogu-Spolecznego-staja-sie-fikcja> (dostęp: 1.08.2019).
- Duda P., *NSZZ „Solidarność” mówi stanowcze NIE nowemu projektowi Kodeksu Pracy*, „CEO Magazyn Polska – TV”, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=052tyP2B-SJo> (dostęp: 1.08.2019).

- Faracik B., Szymonek J., *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie*, Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie 2015.
- Fundacja CentrumCSR.PL, *Zrównoważone zamówienia publiczne w praktyce. Modelowe klauzule społeczne i środowiskowe*, Warszawa 2014.
- FZZ, *Historia Forum Związków Zawodowych*, fzz.org.pl/o-forum (dostęp: 1.08.2019).
- FZZ, *Uwagi FZZ do projektu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*, 2013.
- FZZ, OPZZ, NSZZ „Solidarność”, *List związków do premiera Donalda Tuska z 26 czerwca 2013 r.*, „Związkowiec OPZZ” 2013, nr 6.
- Gardias D., *Są problemy związane z działaniem Rady Dialogu Społecznego*, Polskie Radio 24, 12.01.2019, <https://polskieradio24.pl/130/5787/Artykul/2245056,Dorota-Gardias-sa-problemy-zwiazane-z-dzialaniem-Rady-Dialogu-Spolecznego> (dostęp: 1.08.2019).
- Gilowska Z., *Wypowiedź dla Salonu Politycznego Trójki*, 29.01.2007, www.polskieradio.pl/9/299/Artykul/210924,Zyta-Gilowska (dostęp: 1.08.2019).
- International Labour Organisation, *Complaint against the Government of Poland presented by the National Commission of the NSZZ “Solidarnosc”*, sprawa nr 2888, 2012, s. 1066–1087.
- Kancelaria Premiera, *Pracodawcy i pracownicy mogą już korzystać z pakietu antykryzysowego*, 24.08.2009, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/pracodawcy-i-pracownicy-moga-juz-korzystac-z-pakietu-antykryzysowego.html> (dostęp: 1.08.2019).
- Kancelaria Sejmu, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z dnia 13 marca 2013 r.*, Warszawa 2013.
- Komisja Nadzwyczajna „Przyjazne Państwo”, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, druk nr 1929, Warszawa 2008 r.
- List Związku Pracodawców Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Pracodawców RP i Związku Rzemiosła Polskiego do Andrzeja Dudy, Warszawa 28.11.2018, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2018/11/2018-11-28-list-do-prezydenta-dialog-spo-leczny.pdf> (dostęp: 1.08.2019).
- Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, projekt z dnia 22 marca 2016 r.*, Warszawa 2016.
- Ministerstwo Gospodarki, *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Gospodarki, *Informacja dotycząca działań antykryzysowych podejmowanych w wybranych krajach świata*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji strategii lizbońskiej*, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Gospodarki, *Przedsiębiorczość w Polsce*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 r.*, Warszawa 2003.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy*, Warszawa 2014.

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce*, Warszawa 2014.
- Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce narodowej. Polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 1995.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, Raport 2010, Warszawa 2010.
- NBP, *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2009.
- NSZZ „Solidarność”, *Decyzja Prezydium KK nr 1/2013 ws. opinii o projekcie ustawy MPiPS o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*, 2013.
- NSZZ „Solidarność”, *Opinia KK NSZZ „S” o rządowym projekcie ustawy o racjonalizacji zatrudnienia*, 2010, http://www.skarbowcy.pl/blaster/print.php?mod=extarticle&article_id=4744 (dostęp: 1.08.2019).
- NSZZ „Solidarność”, *Serwis informacyjny*, nr 25(127), 22 czerwca 2009.
- OPZZ, *Opinia OPZZ do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*, 2013.
- OPZZ, *Stanowisko Prezydium Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 7 lipca 2009 roku w sprawie rządowych ustaw mających przeciwdziałać skutkom kryzysu ekonomicznego*, 2009.
- OPZZ, *Uchwała Rady OPZZ z dnia 19 lutego 2014 o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej projektu ustawy zmieniającego ustawę o PIT*, 2014.
- Pisarczyk Ł., *Opinia na temat projektów ustawy – o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (druk nr 1105) oraz ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks pracy (druk nr 1116)*, 2013.
- Platforma Obywatelska, *Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej*, Warszawa 2015.
- Platforma Obywatelska, *Polska zasługuje na cud gospodarczy. Program Platformy Obywatelskiej 2007*, Warszawa 2007.
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Bariery w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*, Warszawa 2011.
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Bariery w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*, Warszawa 2013.
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, *Why Poland?*, Warszawa 2012.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Firmy rodzinne w polskiej gospodarce – szanse i wyzwania*, Warszawa 2009.
- Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich. Program Prawa i Sprawiedliwości 2005*, Warszawa 2005.
- Prawo i Sprawiedliwość, *Dbamy o Polskę. Dbamy o Polaków. Program Prawa i Sprawiedliwości 2007*, Warszawa 2007.
- Prawo i Sprawiedliwość, *Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości 2011*, Warszawa 2011.
- Prawo i Sprawiedliwość, *Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, Warszawa 2014.
- Rada Ministrów, *Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002*, Warszawa 1999.
- Rada Ministrów, *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu: program polityki przemysłowej na lata 1995–1997*, Warszawa 1995.

- Rada Ministrów, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Warszawa 2006.
- Rada Ministrów, *Plan stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*, Warszawa 2008.
- Rada Ministrów, *Projekt ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, druk nr 1349, Warszawa 2003.
- Rada Ministrów, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z 6 marca 2014 r.*, druk nr 2242, Warszawa 2014.
- Rada Ministrów, *Stanowisko wobec komisijnego projektu ustawy – o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (druk nr 1929) wraz z autopoprawką*, Warszawa 2009.
- Rada Ministrów, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.*, Warszawa 2017.
- Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców wraz z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 2044, Warszawa 2009.
- Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 z projektem aktu wykonawczego*, druk nr 3579, Warszawa 2010.
- Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 3321, Warszawa 2015.
- Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 600, Warszawa 2016.
- Rada Ministrów, *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dla pracowników i przedsiębiorców na rzecz ochrony miejsc pracy, związanych z łagodzeniem skutków spowolnienia gospodarczego lub kryzysu ekonomicznego*, druk nr 1434, Warszawa 2013.
- Rada Ministrów, *Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, Warszawa 2005.
- Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Warszawa 2002.
- Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015*, Bruksela, 30.05.2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0065:0068:PL:PDF> (dostęp: 1.08.2019).
- Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016*, Bruksela, 29.05.2013, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:217:0063:0066:PL:PDF> (dostęp: 1.08.2019).
- Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.*, Bruksela, 2.06.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0422> (dostęp: 1.08.2019).

- Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 18.08.2015, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015H0818\(25\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015H0818(25)&from=EN) (dostęp: 1.08.2019).
- Radziwiłł K., *Wywiad dla RMF24*, 2017, <http://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/populodniowa-rozmowa/news-konstanty-radziwill-ludzie-pracujacy-na-umowie-o-dzielo-to-n,nId,2344006> (dostęp: 1.08.2019).
- Rokita J., Kawalec S., *Państwo dla Obywateli. Plan Rządzenia 2005–2009*, Instytut Państwa i Administracji, Warszawa 2005.
- Rostowski J., *Wywiad dla programu Polityka przy kawie – oskładkowanie umów śmieciowych*, <https://www.youtube.com/watch?v=kjqaRMSIKVg> (dostęp: 1.08.2019).
- Rzecznik Praw Obywatelskich, *Informacja dotycząca naruszenia wolności dotyczących działania związków zawodowych*, 19.02.2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/naruszenia-wolnosci-dotyczace-dzialania-zwiazkow-zawodowych> (dostęp: 1.08.2019).
- Sadowy J. (red.), *Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego – przykłady i zastosowanie*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2011.
- Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 43. posiedzenia Sejmu w dniu 19 czerwca 2009 r.*, Warszawa 2009.
- Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 45. posiedzenia Sejmu w dniu 30 czerwca 2009 r.*, Warszawa 2009.
- Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, *Informacja o pracy Prezydium Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych*, „CPS Dialog”, 15.05.2009.
- Tusk D., *Do 2015 roku rozwiązanie problemu śmieciówek*, Onet Biznes, 14.12.2013, <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/tusk-do-2015-roku-rozwiazanie-problemu-smieciowek/hx7km> (dostęp: 1.08.2019).
- Tusk D., *Expose premiera Donalda Tuska z 23 listopada 2007*, 23.11.2007, www.rp.pl/artykul/71439-Tekst-expose-premiera-Donalda-Tuska.html#ap-1 (dostęp: 1.08.2019).
- Tusk D., *Expose z 18 listopada 2011 r.*, Sejm, Warszawa, 18.11.2011, dostęp: https://www.premier.gov.pl/files/pliki/20111118_expose.pdf (dostęp: 1.08.2019).
- Tusk D., *Wystąpienie na Konwencji Krajowej PO*, Chorzów 23.11.2013, <https://www.youtube.com/watch?v=wNdaXtMN4Ps> (dostęp: 1.08.2019).
- Wiaderny J., *Dyskusja nad 9 punktem porządku dziennego Sejmu 3 Kadencji, 44 posiedzenie, 2 dzień (18 lutego 1999 r.)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/5c30b337b5bc240ec125746d0030d0fc/3fba34aef8559931c125749c002b7af3?OpenDocument> (dostęp: 1.08.2019).
- Wiaderny J., *Dyskusja nad 27 i 28 punktem porządku dziennego Sejmu 3 Kadencji, 78 posiedzenie, 4 dzień (12 maja 2000 r.)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/5c30b337b5bc240ec125746d0030d0fc/24877cdfb4a3807fc125749c003fea30?OpenDocument> (dostęp: 1.08.2019).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja o wyborze między OFE a ZUS*, emerytura.gov.pl/wybor-ofezus/reforma-ofe/ (dostęp: 1.08.2019).
- Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Największe przeszkody w prowadzeniu działalności gospodarczej według przedsiębiorstw*, 2011, http://www.old.pafere.org/user-files/file/bariery_dla_firm.pdf (dostęp: 1.08.2019).

2. Literatura. Książki, artykuły naukowe i prasowe

- Adams Z., Deakin S., *Institutional solutions to precariousness and inequality in labour markets*, „British Journal of Industrial Relations” 2014, nr 52(4), s. 779–809.
- Aguilera R., Jackson G., *Hybridization and heterogeneity across national models of corporate governance*, „Economic Sociology” 2002, nr 3, s. 17–25.
- Ahlering B., Deakin S., *Labour regulation, Corporate governance and legal origin: A case of institutional complementarity?* „Law and Society Review” 2007, t. 41, nr 4, s. 865–908.
- Alesina A., Ardagna S., Trebbi F., *Who Adjusts and When? The Political Economy of Reforms*, NBER Working Paper 2004, nr 12049.
- Amable B., *Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism*, „Journal of Institutional Economics” 2016, nr 12, s. 79–103.
- Amable B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Andersen S.S., Burns T.R., *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: A study of post-parliamentary governance*, w: S.S. Andersen, K.A. Eliassen (red.), *The European Union: How Democratic is it?*, Sage, London 1996, s. 227–251.
- Andrews D., Caldera Sánchez A., Johansson Å., *Towards a Better Understanding of the Informal Economy*, OECD Publishing, Paris 2011.
- Ansell C., Gash A., *Collaborative governance in theory and practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2008, nr 18, s. 543–571.
- Antoszewski A., *System polityczny RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Aoki M., *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge–London 2001.
- Aoki M., *The contingent governance of teams: Analysis of Institutional Complementarity*, „International Economic Review” 1994, nr 35, s. 657–676.
- Aoki M., *The Japanese economy after the flux decade where will changes in company structure lead?*, „Prisme” 2007, nr 10, dostęp: [https://www.centre-cournot.org/img/pdf/prisme_en/Prisme%20N%C2%B010%20September%202007%20\(233.5%20KiB\).pdf](https://www.centre-cournot.org/img/pdf/prisme_en/Prisme%20N%C2%B010%20September%202007%20(233.5%20KiB).pdf) (dostęp 1.08.2019).
- Aoki M., *Unintended fit: organizational evolution and government design of institutions in Japan*, w: M. Aoki, K. Hyung-Ki, M. Okuno-Fujiwara (red.), *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Oxford University Press, Oxford 1997, s. 233–253.
- Arak P., *Jak naprawić klin podatkowy w Polsce*, Polityka Insight, Warszawa 2016.
- Arak P., *Rynek poszukiwania pracy doczekał się reformy*, „Obserwator Finansowy”, 3.06.2014, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/rynek-poszukiwania-pracy-doczekał-sie-reformy/> (dostęp: 1.08.2019).
- Arendt Ł., *Wykorzystanie umów terminowych w Polsce w kontekście skutków światowego kryzysu gospodarczego*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 9, s. 12–17.
- Arthurs H., *The constitutionalization of employment relations: Multiple models, pernicious problems*, „Social and Legal Studies” 2010, nr 19, s. 403–422.
- Atkinson J., *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report No. 89, Institute of Manpower Studies, Brighton 1984.

- Atkinson J., Meager N., *Changing Working Patterns: How Companies Achieve Flexibility to Meet New Needs*, Institute of Manpower Studies, London 1986.
- Avdagic S., Rhodes, M., Visser J. (red.), *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Baboš P., *Varieties of capitalism in Central and Eastern Europe: Measuring the co-ordination index of a national economy*, „SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe” 2010, nr 4, s. 439–458.
- Baccaro L., Howell C., *A common neoliberal trajectory: The transformation of industrial relations in advanced capitalism*, „Politics & Society” 2011, nr 39(4), s. 521–563.
- Baecker D., *The culture form of crisis*, w: P.K. Kjaer, G. Teubner, A. Febbrajo (red.), *The Financial Crisis in Constitutional Perspective. A Dark Side of Functional Differentiation*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2011, s. 173–187.
- Balcerowicz L., *Socjalizm. Kapitalizm. Transformacja. Szkice z przełomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Bancarzewski M., *Japanese Foreign Direct Investment: Varieties of Capitalism, Employment Practices and Worker Resistance in Poland* [nieopublikowana praca doktorska], 2015.
- Baran K.W., *Pojęcie i systematyka zatrudnienia niepracowniczego*, w: K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. VII: *Zatrudnienie niepracownicze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 21–26.
- Baran K.W. (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Baranowska A., Gebel M., Kotowska I.E., *The role of fixed-term contracts at labour market entry in Poland: stepping stones, screening devices, traps or search subsidies?*, „Work, Employment & Society” 2011, nr 25(4), s. 777–793.
- Bargu A., Mordangi M., *Can Mothers Afford to Work in Poland? Labor Supply Incentives of Social Benefits and Childcare Costs*, World Bank 2018.
- Bartlett B., „Starve the Beast”: *Origins and development of a budgetary metaphor*, „The Independent Review” 2007, nr 12(1), s. 5–26.
- Baum C.F., Schäfer D., Stephan A., *Credit rating agency downgrades and the Eurozone sovereign debt crises*, „Journal of Financial Stability” 2016, t. 24, s. 117–131.
- Beckert J., *How do fields change? The interrelations of institutions, networks, and cognition in the dynamics of markets*, „Organization Studies” 2010, t. 31, nr 5, s. 605–627.
- Bednarski M., *Zatrudnienie na czas określony. Perspektywa pracodawców*, w: M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPiSS, Warszawa 2012, s. 36–66.
- Bekas M. i in., *Strategie funkcjonowania i procesy inwestycyjne przedsiębiorstw w sytuacji znaczącego pogorszenia się koniunktury w gospodarce lub konkretnych branżach*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.
- Béland D., *Ideas and institutional change in social security: Conversion, layering, and policy drift*, „Social Science Quarterly” 2007, nr 88(1), s. 20–38.
- Bendyk E., *Polska wciąż tkwi w głębokim średniowieczu. Rozmowa z prof. Januszem T. Hryniewiczem*, „Polityka”, 13.10.2009.
- Benio M., *O zróżnicowanych stosunkach pracy, roli związków zawodowych, dialogu społecznym i niskim kapitale społecznym. Wywiad z profesorem Juliuszem Gardawskim*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 3(13), s. 85–93.

- Bental B., Demougi D., *Declining labor shares and bargaining power: An institutional explanation*, „Journal of Macroeconomics” 2010, nr 32(1), s. 443–456.
- Bentley MacLeod W., *Great Expectations: Law, Employment Contracts, and Labor Market Performance*, IZA Discussion Paper nr 5357, Bonn 2010.
- Bereska S. i in., *Kondycja konsultacji społecznych w ramach dialogu trójstronnego podczas prac nad pakietem antykryzysowym w 2009 r.*, w: A. Wojciuk (red.), *Analiza pracy administracji nad wybranym problemem polityki publicznej z punktu widzenia jakości konsultacji społecznych*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 231–285.
- Blanchard O., Froot K., Sachs J. (red.), *The Transition in Eastern Europe*, t. 1, 2, University of Chicago Press, Chicago–London 1994.
- Blanchard O., Tirole J., *Redesigning the employment protection system*, „De Economist” 2004, t. 152, nr 1, s. 1–20.
- Blinder A., *After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead*, Penguin Press, New York 2013.
- Bluhm K., *Theories of capitalism put to the test: introduction to a debate on central and eastern Europe*, „Historical Social Research/Historische Sozialforschung” 2010, t. 45, nr 2, s. 197–217.
- Blyth M., *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Boeri T., van Ours J., *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton 2011.
- Bogumil P., Wielądek R., *Securing Poland’s economic success: A good time for reforms*, ECFIN Country Focus 2014, t. 11, nr 9.
- Bohdziewicz P., *Praca tymczasowa jako epizod w przebiegu kariery zawodowej – ujęcie teoretyczne i weryfikacja empiryczna*, w: B. Urbaniak, P. Oleksiak (red.), *Praca tymczasowa. Droga do kariery czy ślepy zaułek?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 131–158.
- Boin A., ‘t Hart P., McConnell A., *Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests*, „Journal of European Public Policy” 2009, nr 16(1), s. 81–106.
- Borkowska S., *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej*, IPiSS 2003/24, Warszawa 2003.
- Borooh V.K., *Europe in an Age of Austerity*, Palgrave Macmillan, New York 2014.
- Borowski J., Czerniak A., *Wpływ światowej recesji gospodarczej na polski eksport do strefy euro*, w: G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 45–53.
- Bosch G., *Towards a new standard employment relationship in Western Europe*, „British Journal of Industrial Relations” 2004, nr 42(4), s. 617–636.
- Boulhol H., *Making the Labour Market Work Better in Poland*, OECD Economics Department Working Papers nr 1124, OECD Publishing, Paris 2014, s. 14–16.
- Bovens M., ‘t Hart P., *Understanding Policy Fiascoes*, Transaction Publishers, New Brunswick–London 1996.
- Boyer R., *Coherence, diversity, and the evolution of capitalisms – the institutional complementarity hypothesis*, „Evolutionary and Institutional Economics Review” 2005, t. 2, nr 1, s. 43–80.

- Brender A., Drazen A., *How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries*, „American Economic Review” 2008, nr 98, s. 2203–2220.
- Brzeziński M., *Income Dynamics in Poland during the Great Recession and Recovery: The Role of Tax and Benefit System*, 2015, coin.wne.uw.edu.pl/mbrzezinski/research/WBIncomeDynamicsPoland_rev.pdf (dostęp: 1.08.2019).
- Brzeziński M., *Nierówności w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, 2013, coin.wne.uw.edu.pl/mbrzezinski/research/MB_KEP_2013.pdf (dostęp: 1.08.2019).
- Brzeziński M., *Porozmawiajmy poważnie o Programie 500+*, coin.wne.uw.edu.pl/mbrzezinski/500plus.pdf (dostęp: 1.08.2019).
- Brzeziński M., Najsztub M., *The impact of “Family 500+” Programme on household incomes, poverty and inequality*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 1, s. 16–25.
- Burnetko K., *Wojna rządu z korupcją, czyli podsumowanie realizacji Strategii Antykorupcyjnej 2005–2009*, w: M. Jurkiewicz (red.), *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Fundacja Batorego, Warszawa 2011, s. 13–28.
- Buszko M., *Walutowe kredyty mieszkaniowe we franku szwajcarskim – zagrożenie czy źródło korzyści kredytobiorców?*, „Copernican Journal of Finance & Accounting” 2013, t. 2, nr 2, s. 27–43.
- Cadman T., *Evaluating the quality and legitimacy of global governance: A theoretical and analytical approach*, „International Journal of Social Quality” 2012, t. 2, nr 1, s. 4–23.
- Callaghan H., *Beyond methodological nationalism: How multilevel governance affects the clash of capitalisms*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 17, s. 564–580.
- Campbell J.L., *Institutional reproduction and change*, w: G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O. Kaj Pedersen, R. Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 87–110.
- Capoccia G., *When do institutions “bite”? Historical institutionalism and the politics of institutional change*, „Comparative Political Studies” 2016, nr 49(8), s. 1095–1127.
- Capoccia G., Kelemen R.D., *The study of critical junctures. Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism*, „World Politics” 2007, nr 59, s. 341–369.
- Carson M., *From Common Market to Social Europe?: Paradigm Shift and Institutional Change in European Union Policy on Food, Asbestos and Chemicals, and Gender Equality*, Stockholm University, Stockholm 2004.
- Casale G., Perulli A., *Towards the single employment contract: comparative reflections*, A&C Black, Oxford 2014.
- Celiński M., *Dryf*, „TokFM”, 29.04.2013, www.tokfm.pl/blogi/liberte/2013/04/marcin_celinski_dryf/1 (dostęp: 1.08.2019).
- Christensen T., Lægreid P., *Regulatory Reforms and Agencification*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Oslo 2005.
- Chung H., Thewissen S., *Falling back on Old Habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden*, „Social Policy & Administration” 2011, nr 45(4), s. 354–370.
- Cichocki S., Gradzewicz M., Tyrowicz J., *Wrażliwość zatrudnienia na zmiany PKB w Polsce a elastyczność instytucji rynku pracy*, „Gospodarka Narodowa” 2015, t. 278, nr 4, s. 91–116.

- Cieślak-Wróblewska A., *Rząd rezygnuje z jednolitego podatku, ale reforma systemu wciąż konieczna*, „Rzeczpospolita”, 21.12.2016.
- Cipiur J., *Chaos inwestycyjny na zamówienie publiczne*, „Obserwator Finansowy”, 10.06.2013, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/chaos-inwestycyjny-na-zamowienie-publiczne/> (dostęp: 1.08.2019).
- Clasen J., Clegg D., Kvist J., *European Labour Market Policies in (the) Crisis*, European Trade Union Institute, Brussels 2012.
- Cociuba S.E., Shukayev M., Ueberfeldt A., *Do Low Interest Rates Sow the Seeds of Financial Crises?*, Bank of Canada Working Paper 2011, nr 31.
- Colander D., Föllmer H., Haas A., Goldberg M., Juselius K., Kirman A., Lux T., Sloth B., *The financial crisis and the systemic failure of academic economics*, Kiel Working Papers 2009, nr 1489.
- Countouris N., *The Changing Law of the Employment Relationship*, Studies in Modern Law and Policy Series, Ashgate, Aldershot 2007.
- Crouch C., *Governing Social Risks in Post-Crisis Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK–Northampton, MA 2015.
- Crouch C., *Osobliwa nie-śmierć neoliberalizmu*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015.
- Crozier M., *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, przeł. S. Łypacewicz, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1967.
- Cymbranowicz K., *Prekariat – nowe zjawisko na rynku pracy w Polsce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2015, t. 19, nr 2, s. 17–30.
- Cyran R., *Luka podażowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316, s. 29–44.
- Cywiński Z., *Socjologia i polityka prawa – zamiast przewodnika dydaktycznego*, „Prace Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji” 2011, nr 18, s. 185–243.
- Czarnecki K., *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1(15), s. 5–19.
- Czarnecki P., *Bariery prawne w zakresie rokowań zbiorowych w sektorze prywatnym w Polsce*, w: J. Czarzasty (red.), *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 115–130.
- Czarnota A., Krygier M., *Po postkomunizmie – następny etap? Rozważania nad rolą i miejscem prawa*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2(185), s. 145–197.
- Czarzasty J., *Eventful year for major trade unions*, „European Industrial Relations Observatory Online”, 17.12.2011, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2011/eventful-year-for-major-trade-unions> (dostęp: 1.08.2019).
- Czarzasty J., *Związki zawodowe w sieciach handlowych w Polsce – niespełnione marzenie o korporatyzmie w sektorze prywatnym*, w: J. Czarzasty, A. Mrozowicki (red.), *Organizowanie związków zawodowych w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 114–131.
- Czarzasty J., Owczarek D., *Kryzys gospodarczy i dialog społeczny w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

- Daigneault P.-M., *Puzzling about policy paradigms: Precision and progress*, „Journal of European Public Policy” 2014, nr 21(3), s. 481–484.
- David P.A., *Clio and the economics of QWERTY*, „The American Economic Review” 1985, t. 75, nr 2, s. 332–337.
- Davidsson J.B., Marx P., *Losing the issue, losing the vote: Issue competition and the reform of unemployment insurance in Germany and Sweden*, „Political Studies” 2013, nr 61(3), s. 505–522.
- Deakin S., *Addressing Labour Market Segmentation*, Governance and Tripartism Department International Labour Office Working Paper 52, Genève 2013.
- Deakin S., *Many futures of the contract of employment*, w: J. Conaghan, R.M. Fischl, K. Klare (red.), *Labour Law in an Era of Globalization. Transformative Practices & Possibilities*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 177–196.
- Deakin S., *The comparative evolution of the employment relationship*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2006, s. 88–108.
- Deakin S., Rogowski R., *Reflexive Labour Law, Capabilities and the Future of Social Europe*, University of Warwick School of Law Legal Studies Research Paper nr 2011–04, Warwick 2011.
- Deakin S., Wilkinson F., *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Deeg R., *Complementarity and Institutional Change: How Useful a Concept?*, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper SP II 2005 – 2, Berlin 2005.
- Deeg R., Jackson G., *Towards a more dynamic theory of capitalist variety*, „Socio-Economic Review” 2007, nr 5, s. 149–179.
- Deloitte, *International Employment Law Redundancy and termination in Europe*, 2013.
- Dieckhoff M., *The effect of unemployment on subsequent job quality in Europe: A comparative study of four countries*, „Acta Sociologica” 2011, t. 54, nr 3, s. 233–249.
- DiMaggio P., Powell W.W., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago 1991.
- Doeringer P.B., Piore M.J., *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, M.E. Sharpe, INC, London–New York 1971.
- Dolado J.J., Felgueroso F., Jimeno J.F., *The Role of the Minimum Wage in the Welfare State: An Appraisal*, IZA DP, nr 152, Bonn 2000.
- Dolls M., Fuest C., Peichl A., *Automatic stabilizers and economic crisis: US vs Europe*, „Journal of Public Economics” 2012, nr 96(3), s. 279–294.
- Domitrz A., Morawski L., Myck M., Semeniuk A., *Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2006–2011*, MR 01/12, CenEA 2012.
- Doraczyńska B., *Żółta kartka dla premiera*, „Tygodnik Solidarność”, nr 27(1083), 3.07.2009, <http://www.solidarnosc.org.pl/bbial/kartka.html> (dostęp: 1.08.2019).
- Dorn L., *Anatomia słabości. Rozmawia Robert Krasowski*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2013.
- Drahokoupil J., *Analysing the capitalist state in post-socialism: Towards the porterian workfare postnational regime*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2007, nr 31(2), s. 401–424.

- Drahokoupil J., *Globalization and the State in Central and Eastern Europe. The Politics of Foreign Direct Investment*, Routledge, London–New York 2009.
- Drahokoupil J., Galgóczi B., *Introduction. Foreign direct investment in eastern and southern European countries: still an engine of growth?*, w: B. Galgóczi, J. Drahokoupil, M. Bernaciak (red.), *Foreign investment in Eastern and Southern Europe after 2008: Still a Lever of Growth?*, ETUI, Brussels, s. 19–35.
- Duda K., *Outsourcing usług ochrony oraz utrzymania czystości w instytucjach publicznych. Wpływ publicznego dyktatu najniższej ceny usług na warunki zatrudniania pracowników przez podmioty prywatne*, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a, Wrocław 2016.
- Dudzińska A., *System zamknięty: socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.
- Duraj T., *Tradycyjne ujęcie pracowniczego podporządkowania*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. LXXXIII, s. 35–61.
- Durkheim É., *Zasady metody socjologicznej*, przeł. J. Szacki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Dzido P., *Fundusz Pracy – potrzeby budżetu państwa a bezrobocie*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2013, nr 36 (1), s. 53–59.
- Economist, *Poland's government. The seven-year itch*, „The Economist”, 27.06.2013, www.economist.com/news/europe/21582312-after-sailing-through-its-first-six-years-power-donald-tusks-centre-right-government-has-hit (dostęp: 1.08.2019).
- Eidelman S., Crandall S.C., *Bias in favor of the status quo*, „Social and Personality Psychology Compass” 2012, nr 6(3), s. 270–281.
- Elmelund-Præstekær C., Emmenegger P., *Strategic re-framing as a vote winner: Why vote-seeking governments pursue unpopular reforms*, „Scandinavian Political Studies” 2013, nr 36(1), s. 23–42.
- Elster J., Offe C., Preuss U.K., *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Epstein C.F., Seron C., Oglensky B., Saute R., *The Part-time Paradox: Time Norms, Professional Life, Family and Gender*, Routledge, London–New York 2014.
- Esping-Andersen G., *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, przeł. R. Włoch, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010.
- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, przeł. K.W. Frieske, Difin, Warszawa 2010.
- Eurofound, *Recent Developments in Temporary Employment: Employment Growth, Wages and Transitions*, Publications Office of the European Union, Luxemburg 2015.
- Eyal G., Szelenyi I., Townsley E.R., *Making Capitalism Without Capitalists*, Verso, London–New York 1998.
- Fałkowski M., Grosse T.G., Napiontek O., *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Fandrejewska A., *Pieniądze z Funduszu Pracy ratują budżet*, „Onet Biznes”, 11.09.2013 r., biznes.onet.pl/praca/bezrobocie/pieniadze-z-funduszu-pracy-ratuja-budzet/8qnr0 (dostęp: 1.08.2019).
- Federowicz M., *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.

- Ferreiro J., Galvez C., Gomez C., Gonzalez A., *The impact of the Great Recession on the European Union countries*, FESSUD Working Paper Series 2016, nr 150.
- Filar D., *Między zieloną wyspą a dryfującą krą. Gospodarka polski w latach 2007–2015*, Arche, Gdańsk 2015.
- Flis D., *Ochrona zdrowia dla wszystkich? Prawie. Bez ubezpieczenia lekarz nas zbada, ale za szpital zapłacimy*, „OKO.press” 2017, <https://oko.press/ochrona-zdrowia-dla-wszystkich-prawie-bez-ubezpieczenia-lekarz-nas-zbada-szpital-zaplacimy/> (dostęp: 1.08.2019).
- Florek L., *Prawo pracy*, wyd. 15, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Florek L., *Umowa o pracę na czas określony*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 12, s. 2–7.
- Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Fukuyama F., *Koniec historii*, przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski, Znak, Kraków 2009.
- Fulton L., *Worker representation in Europe*, Labour Research Department and ETUI 2013, <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Collective-Bargaining2> (dostęp: 1.08.2019).
- Gajdzik B., *Poziom zaangażowania pracowniczego w przedsiębiorstwach w Polsce i za granicą*, „Zarządzanie Przedsiębiorstwem” 2012, nr 3, s. 13–21.
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (druk sejmowy nr 1105)*, 2013.
- Gamble A., *The Free Economy and the Strong State*, Duke University Press, Durham 1988.
- Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, MPiPS, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH, Warszawa 2009.
- Gardawski J., *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 2003.
- Gardawski J., *Przestrzeganie prawa pracy a obecność w zakładzie związków zawodowych*, „Polityka Społeczna” 2015, t. 42, nr 4, s. 21–26.
- Gardawski J., *Wykład na XLI Sympozjum GAP – Między elastycznością a bezpieczeństwem, jakiej decyzji potrzebuje rynek pracy*, Zakopane 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=LsTts-ypfFA> (dostęp: 1.08.2019).
- Gardawski J. (red.), *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012.
- Gersdorf M., *Prawo zatrudnienia*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Gersdorf M., Raczkowski M., Rączka K., *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Gersdorf M., Raczkowski M., Wyziński R. (red.), *Zatrudnieni i zatrudniający na aktualnym rynku pracy*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- GfK Polonia, *Klimat inwestycyjny w Polsce w 2009 r. Raport z badania ilościowego*, Warszawa 2009.
- Gierczyńska K., Wojciechowski A., *Konsekwencje kryzysu na rynku kredytów subprime dla polskiej gospodarki*, „Equilibrium” 2009, nr 1(2), s. 9–16.

- Giermanowska E., *Ryzyko elastyczności czy elastyczność ryzyka. Instytucjonalna analiza kontraktów zatrudnienia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Giza-Poleszczuk A., Marody M., Rychard A., *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000.
- Głajcar R., *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.
- Glyn A., *Capitalism Unleashed: Finance, globalization, and Welfare*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Godlewska-Bujok B., *Rada Dialogu Społecznego?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 7, s. 15–19.
- Godlewska-Bujok B., *Skuteczność prawa zatrudnienia w Polsce. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Godusławski B., *Pogromczyni mitów pracowniczych. Wywiad z Joanną Tyrowicz*, „Puls Biznesu”, 22.06.2015, <https://www.pb.pl/pogromczyni-mitow-pracowniczych-796911> (dostęp: 1.08.2019).
- Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Sprawne Państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2005.
- Goldin A., *Labour subordination and the subjective weakening of labour law*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2006, s. 109–131.
- Golinowska S., *Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz innych krajach*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999.
- Golinowska S., *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki lepszej efektywności*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 4, s. 6, 7.
- Gomułka S., *Transformacja gospodarczo-społeczna Polski 1989–2014 i współczesne wyzwania*, „Nauka” 2014, nr 3, s. 7–16.
- Goraus K., Lewandowski P., *Minimum Wage Violation in Central and Eastern Europe*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2016.
- Gorzela G., *The (non-existing?) Polish crisis*, w: G. Gorzelak, C.-C. Goh (red.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 139–149.
- Gowin J., *Rząd Tuska był rządem dryfu. To jest rząd działania*, „Frona”, 5.02.2016, <https://www.frona.pl/a/gowin-w-ptt,65369.html> (dostęp: 1.08.2019).
- Goździewicz G., *Układy zbiorowe pracy jako podstawowy instrument działalności związków zawodowych*, w: A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 92–105.
- Goździewicz G., *Układy zbiorowe pracy jako przejaw dialogu społecznego na poziomie zakładu pracy*, w: J. Stelina (red.), *Zakładowy dialog społeczny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 151–169.
- Gojski M., *Blankietowa ustawa antykrzysowa*, „Tygodnik Solidarność Świętokrzyska” 2009, nr 128(766).
- Góra M., Rapacki R., *Recenzja książki: L. Oręziak, OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, „Ekonomista” 2014, nr 4, s. 629–633.

- Grabowska A., *Reforma dialogu społecznego w Polsce. Od zawieszenia do nowej formuły trójstronnej debaty*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2016.
- Graeber D., *Utopia regulaminów. O technologii, tępotcie i ukrytych rozkoszach biurokracji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2016.
- Greif A., Kingston C., *Institutions: rules or equilibria?*, w: N. Schofield, G. Caballero (red.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, Springer, Berlin–Heidelberg 2011, s. 13–43.
- Greskovits B., *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*, Central European University Press, Budapest 1998.
- Grodzicki M.J., *Global value chain and competitiveness of V4 economies*, w: D. Kiendl-Wendner, K. Wach (red.), *International Competitiveness in Visegrad Countries: Macro and Micro Perspectives*, Fachhochschule Joanneum, Graz 2014, s. 13–31.
- Gromada A., *Czemu służy program Rodzina 500 plus? Analiza celów polityki publicznej i polityki partyjnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 3(80), s. 231–244.
- Grosse T.G., *Kryzys w strefie euro*, w: M. Cichocki, T.G. Grosse (red.), *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i politycznej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2016, s. 11–56.
- Grottel M., *Naruszenia praw własności intelektualnej w kontekście kryzysu gospodarczego*, „Wyzwania Gospodarki Globalnej. Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 2012, nr 31(2), s. 37–51.
- Grubb D., Wells W., *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, OECD Economic Studies nr 21, OECD, Paris 1993.
- Grycuk A., *Lean government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, „Analizy BAS” 2011, nr 3(47).
- Grzebyk P., *Analiza orzecznictwa sądowego w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zatrudnienie pracownicze a zatrudnienie cywilnoprawne*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2015.
- Grzymala-Busse A., *The best-laid plans: The impact of informal rules on formal institutions in transitional regimes*, „Studies in Comparative International Development” 2010, nr 45, s. 311–333.
- Guagliano C., Riel S., *Do special economic areas matter in attracting FDI? Evidence from Poland, Hungary and Czech Republic*, ISLA Working Paper, Milano 2005.
- Gumuła W., Gucwa A., Nalepa W., Opiola Z., *Rynek pracy w Polsce (wynagrodzenia, produktywność pracy i migracje w maju 2010 roku – na tle panelowych badań opinii pracodawców i bezrobotnych w latach 2006–2009)*, Materiały i Studia NBP, Warszawa 2011.
- Guza Ł., *Dialog społeczny wymaga reanimacji: Jakie funkcje obecnie pełni RDS?*, „Gazeta Prawna”, 26.06.2018, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1150347,obecne-funkcje-rds-brak-porozumienia-na-linii-rzad-zwiazkowcy.html> (dostęp: 1.08.2019).
- Hacker J.S., *Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States*, „American Political Science Review” 2004, t. 98, nr 2, s. 243–260.

- Hacker J.S., *Reform without change, change without reform: The politics of US health policy reform in comparative perspective*, w: M.A. Levin, M. Shapiro (red.), *Transatlantic policymaking in an age of austerity: diversity and drift*, Georgetown University Press, Washington, DC 2004, s. 13–63.
- Hacker J.S., Thelen K., Pierson P., *Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change*, referat wygłoszony na American Political Science Association 2013 Annual Meeting, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303593 (dostęp: 1.08.2019).
- Haggard S., Kaufman R.R., *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2008.
- Haggard S., Kaufman R.R., *The Eastern European welfare state in comparative perspective*, w: A. Cerami, P. Vanhuyse (red.), *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009, s. 217–236.
- Hall P.A., *Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy-making in Britain*, „Comparative Politics” 1993, nr 25(3), s. 275–296.
- Hall P.A., *Politics as a process structured in space and time*, w: O. Fioretos, T.G. Falleti, A. Sheingate (red.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, Oxford 2016, s. 31–51.
- Hall P.A., Gingerich D.W., *Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: An empirical analysis*, „British Journal of Political Science” 2009, nr 39(3), s. 449–482.
- Hall P.A., Soskice D.W., *An Introduction to Varieties of Capitalism*, w: eidem (red.), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 1–68.
- Hancké B., Rhodes M., Thatcher M., *Introduction: Beyond varieties of capitalism*, w: B. Hancké, M. Rhodes, M. Thatcher (red.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 3–38.
- Hassel A., *Policies and politics in social pacts in Europe*, „European Journal of Industrial Relations” 2009, nr 15(1), s. 7–26.
- Hausner J. (red.), *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Hausner J., Marody M. (red.), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie–Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 2000.
- Hay C., *The Failure of Anglo-liberal Capitalism*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013.
- Helmke G., Levitsky S., *Informal institutions and comparative politics: A research agenda*, „Perspectives on Politics” 2004, t. 2, nr 4, s. 725–740.
- Hirsch B.T., Kaufman B., Zelenska T., *Minimum Wage Channels of Adjustment*, IZA Discussion Paper nr 6132, Bonn 2013.
- Hład A., Jasińska J., Dyja H., *Aktualne kierunki poprawy stanu bezpieczeństwa pracy w mikroprzedsiębiorstwach*, w: R. Knosala (red.), *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, t. 2, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Opole 2014, s. 505–512.

- Hodgson G.M., *What Are Institutions?*, „Journal of Economic Issues” 2006, t. XL, nr 1, s. 1–25.
- Hofstede G., Hofstede G.J., Minkov M., *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, przeł. M. Durska, wyd. III zmienione, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
- Hood C., *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, nr 69(1), s. 3–19.
- Hood C., *Contemporary public management: A new global paradigm?*, „Public Policy and Administration” 1995, nr 10(2), s. 104–117.
- Hood C., *The risk game and the blame game*, „Government and Opposition” 2002, nr 37(1), s. 15–37.
- Höpner M., *What connects industrial relations and corporate governance? Explaining institutional complementarity*, „Socio-Economic Review” 2005, nr 3(2), s. 331–358.
- Höpner M., Petring A., Seikel D., Werner B., *Liberalisierungspolitik: eine Bestandsaufnahme von zweieinhalb Dekaden marktschaffender Politik in entwickelten Industrieländern*, MPIfG Discussion Paper 09/7, Köln 2009.
- Hryniewicz J., *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Huber M., *Colonised by risk. The emergence of academic risks in British higher education*, w: B.M. Hutter (red.), *Anticipating Risks and Organizing Risk Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 114–136.
- Hunya G., *Mapping flows and patterns of foreign direct investment in Central and Eastern Europe, Greece and Portugal during the crisis*, w: B. Galgóczi, J. Drahokoupil, M. Bernaciak (red.), *Foreign Investment in Eastern and Southern Europe after 2008. Still a Lever of Growth?*, ETUI, Brussels, s. 37–69.
- Hyde A., *What is labour law?*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2006, s. 37–61.
- Iankova E.A., *Central and Eastern European capitalism: A critical perspective on the varieties of capitalism approach for its analysis*, „Emecon” 2010, nr 1, <https://www.semanticscholar.org/paper/Central-and-Eastern-European-capitalism-%3A-a-on-the-Iankova/1736f9aeabf8a6ac434ff1a3f6533ddb2b3d9b94> (dostęp: 1.08.2019).
- Immervoll H., *Minimum wages after the crisis*, prezentacja wygłoszona na konferencji Instytutu Badań Strukturalnych, Warszawa 2014.
- International Labour Organisation, *Labour administration and labour inspection*, Genève 2011.
- Jabłoński Ł., *Czynniki wzrostu gospodarczego w czasie bieżącego kryzysu. Polska na tle wybranych krajów świata*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, t. 30, s. 90–107.
- Jackson G., *Actors and institutions*, w: G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O. Kaj Pedersen, R. Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 63–86.
- Jackson G., *Contested boundaries: Ambiguity and creativity in the evolution of German codetermination*, w: W. Streeck, K. Thelen (red.) *Beyond Continuity: Explorations*

- in the Dynamics of Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 229–254.
- Jackson G., *The origins of nonliberal corporate governance in Germany and Japan*, w: W. Streeck, K. Thelen (red.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan Compared*, Cornell University Press, Ithaca, NY, s. 121–170.
- Jagusiak B., *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989–2001*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Jarosz M. (red.), *Manowce polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN i ISP PAN, Warszawa 2001.
- Jarosz M. (red.), *Pułapki prywatyzacji*, ISP PAN, Warszawa 2003.
- Jarzyński W., Rzońca A., Stolarczyk P., Wojciechowski W., *Płaca minimalna zabija miejsca pracy*, Analiza FOR 2/2011, Warszawa 2011.
- Jasiecki K., *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.
- Jasiecki K., *Nowa peryferyjność w perspektywie różnorodności kapitalizmu. Przykład posocjalistycznych państw Unii Europejskiej*, w: T. Zarycki (red.), *Polska jako peryferie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 51–72.
- Jasiecki K., *Polityka publiczna wobec kapitału zagranicznego. Kapitalizm zależny?*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 4, s. 9–37.
- Jasiecki K., *The nature of capitalism in Poland: Controversy over the economy since the end of 2015: The prospects of business elite and employer associations*, „Corvinus Journal of Sociology and Social Policy” 2017, nr 8(3), s. 171–193.
- Jessop B., *Fordism and post-Fordism: A critical reformulation*, w: A.J. Scott, M.J. Storper (red.), *Pathways to Regionalism and Industrial Development*, Routledge, London 1992, s. 43–65.
- Joniewicz T., Jawor-Joniewicz A., *Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce. Raport z I etapu monitoringu*, Fundacja CentrumCSR.PL, Warszawa 2015.
- Jurek M., *Rząd Tuska – dryf zamiast polityki*, „wPolityce”, 30.12.2010, <http://wpolityce.pl/polityka/108826-rzad-tuska-dryf-zamiast-polityki> (dostęp: 1.08.2019).
- Kabaj M., *Makroekonomiczne determinanty wynagrodzenia minimalnego: na marginesie artykułu prof. W. Rutkowskiego*, „Polityka Społeczna” 2013, nr 8, s. 9–15.
- Kaczyński J., *O naprawie Rzeczypospolitej*. Wykład wygłoszony w Fundacji im. Stefana Batorego w dniu 14.02.2005, Warszawa 2005, www.batory.org.pl/upload/jkaczynski.pdf (dostęp: 1.08.2019).
- Kalleberg A.L., *Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work*, „Annual Review of Sociology” 2000, t. 26, s. 341–365.
- Kamińska A., Lewandowski P., *The Effects of Minimum Wage on a Labour Market with High Temporary Employment*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2015.
- Kamiński A.Z., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa komunistyczne w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2004.
- Kaufman B.E., *Institutional economics and the minimum wage: Broadening the theoretical and policy debate*, „Industrial and Labor Relations Review” 2010, t. 63, nr 3, s. 427–453.
- Kiełczewska A., Lewandowski P., *Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050*, w: P. Lewandowski, J. Rutkowski (red.), *Starzenie się ludności*,

- rynek pracy i finanse publiczne w Polsce, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 2017, s. 11–16.
- Kiersztyn A., *Analiza ekonomicznych konsekwencji zatrudnienia na czas określony dla jednostek i gospodarstw domowych*, w: M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPiSS, Warszawa 2012, s. 93–121.
- Kiersztyn A., *Niepewność zatrudnienia. Kto jej doświadcza? Czy to stan chwilowy?*, Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014.
- King L.P., *Central European capitalism in comparative perspective*, w: B. Hancké, M. Rhodes, M. Thatcher (red.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 307–327.
- King L.P., Szelényi I., *Post-communist economic systems*, w: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*, 2 wyd., Princeton University Press, Princeton–Oxford 2005, s. 205–229.
- King L.P., Sznajder A., *The state-led transition to liberal capitalism: Neoliberal, organizational, world-systems, and social structural explanations of Poland's economic success*, „American Journal of Sociology” 2006, nr 3(112), s. 751–801.
- Kjaer A.M., *Rządzenie*, przeł. M. Dera, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009.
- Kleinknecht A., *Is labour market flexibility harmful to innovation?*, „Cambridge Journal of Economics” 1998, t. 22, nr 3, s. 387–396.
- Kleinknecht A., van Schaik F.N., Zhou H., *Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data*, „Cambridge Journal of Economics” 2014, nr 38(5), s. 1207–1219.
- Klimecki D., Kaczmarek S., *Identyfikacja umów cywilnoprawnych, zwanych umowami śmieciowymi, w praktyce inspekcji pracy i jej skutki*, w: Z. Kubot, S. Kowalski (red.), *Współczesne problemy zatrudnienia. Wykorzystanie umów śmieciowych dla „ukrycia” stosunku pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 53–69.
- Kohl H., *Wolność związkowa, prawa pracownicze i dialog społeczny w Europie Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach Zachodnich*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2009.
- Kohl H., Platzer H.-W., *The role of the state in Central and Eastern European industrial relations: the case of minimum wages*, „Industrial Relations Journal” 2007, nr 38(6), s. 614–635.
- Kojder A., *Czynniki ograniczające skuteczność prawa i rekomendacje praktyczne*, „Problemy Prawa i Administracji” 2010, nr 1, s. 5–18.
- Kojder A., *Destrukcyjność normatywności*, w: A. Kojder, Z. Cywiński (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 55–57.
- Kojder A., *Dysfunkcyjność prawa*, w: *Kultura prawna i dysfunkcyjność prawa*, t. 1, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 281–294.
- Kojder A., *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.

- Kojder A., *Patologia instytucji*, w: W. Kuczyński (red.), *Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989–1999*, Wydawnictwo United Publishers & Production, Warszawa 2001, s. 1018, 1019.
- Kojder A., *Prawo w impasie*, w: M. Jarosz (red.), *Polska. Ale jaka?*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005, s. 126–161.
- Kojder A., Sadowski A. (red.), *Klimaty korupcji*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2002.
- Kokushkin M., *Transitional societies in Eastern Europe: Moving beyond the Washington Consensus Paradigm in transitology*, „Sociology Compass” 2011, nr 5, s. 1044–1057.
- Kopińska G., *Ocena I etapu realizacji rządowej strategii antykorupcyjnej*, Fundacja Batorego, 28.04.2003.
- Kopińska G., *Ocena II etapu realizacji rządowej strategii antykorupcyjnej*, Fundacja Batorego, 23.09.2003.
- Kopińska G., *Ocena realizacji rządowej Strategii Antykorupcyjnej*, Fundacja Batorego, 4.03.2004.
- Kopińska G., *Wstęp*, w: M. Jurkiewicz (red.), *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Fundacja Batorego, Warszawa 2011, s. 5–11.
- Korpi W., Palme J., *New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975–95*, „American Political Science Review” 2003, nr 97(3), s. 425–446.
- Koryś P., Trutkowski C., *Nie jest tak dobrze czy nie jest tak źle? Zmiany poziomu percepcji korupcji w Polsce w świetle badań społecznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 2(28), s. 63–83.
- Kowalewska A. (red.), *Firmy rodzinne w polskiej gospodarce – szanse i wyzwania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.
- Kowalewska A., Szut J., *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badania 2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013.
- Kowalski M., *FPP: 2000 zł – pomoże najsłabszym, ale zwiększy bezrobocie*, 2016, kowalski.blog.onet.pl/2016/06/16/fpp-2000-zl-pomoze-najsłabszym-ale-zwiekszy-bezrobocie/ (dostęp: 1.08.2019).
- Kozek W., *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Kozik R., Starzyk E., *Wpływ światowego kryzysu gospodarczego na polski rynek zamówień publicznych na roboty budowlane*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2011, nr 2, s. 527–530.
- Kozłowski M., Sowa J., Szreder K. (red.), *Fabryka sztuki. Podział pracy oraz dystrybucja kapitałów społecznych w polu sztuk wizualnych we współczesnej Polsce*, Wolny Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014.
- Krajewska A., Krajewski S., *Opinie o kosztach pracy w Polsce i ich statystyczna weryfikacja*, „Polityka Społeczna” 2015, nr 3, s. 7–12.
- Krasner S.D., *Approaches to the state*, „Comparative Politics” 1984, nr 16(2), s. 223–246.
- Kubot Z., *Kwalifikacje umów cywilnoprawnych, zwanych umowami śmieciowymi, jako umów pozornych*, w: Z. Kubot, S. Kowalski (red.), *Współczesne problemy zatrudnienia*.

- Wykorzystanie umów śmieciowych dla „ukrycia” stosunku pracy, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1–29.
- Kuisz J., *Przełamaliśmy 300 lat polskiej historii*. Wywiad z Bartłomiejem Sienkiewiczem, „Kultura Liberalna” 2015, nr 357, kulturaliberalna.pl/2015/11/10/przelamalismy-300-lat-polskiej-historii/ (dostęp: 1.08.2019).
- Kurczewski J., *Prawem i lewem. Kultura prawna społeczeństwa polskiego po komunizmie*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2(185), s. 33–60.
- Kwaśniewski J., *Patologie instytucji państwa i prawa w posttotalitarnej Polsce*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2013, nr 21, s. 225–232.
- Lane J.-E., *New Public Management*, Routledge, London 2000.
- Lane P.R., *The European sovereign debt crisis*, „The Journal of Economic Perspectives” 2012, nr 26(3), s. 49–67.
- Langille B., *Labour law's back pages*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2006, s. 13–36.
- Lapavistas C., Kaltenbrunner A., Labrinidis G., Lindo D., Meadway J., Michell J., Paineira J.P., Pires E., Powell J., Stenfors A., Teles N., Vatikiotis L., *Crisis in the Eurozone*, Verso, London–New York 2012.
- Laursen K., *Revealed comparative advantage and the alternatives as measures of international specialization*, „Eurasian Business Review” 2015, nr 5, s. 99–115.
- Lauth H.J., *Rule of law and informal institutions*, w: A. Mica, J. Winczorek, R. Wiśniewski (red.), *Sociologies of Formality and Informality*, Peter Lang, Frankfurt 2015, s. 149–172.
- Lechevalier S. (red.), *The Great Transformation of Japanese Capitalism*, Routledge, London 2014.
- Ledeneva A.V., *Russia's economy of favors: Blat, networking and informal exchange*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Leder A., *Prześlona rewolucja: Ćwiczenie z logiki historycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2014.
- Lehmann H., Muravyev A., *Labor Market Institutions and Informality in Transition and Latin American Countries*, IZA DP, nr 7035, Bonn 2012.
- Lehmann H., Tatsiramos K. (red.), *Informal Employment in Emerging and Transition Economies*, Emerald Group Publishing, Bingley 2012.
- Lepage-Saucier N., Schleich J., Wasmer E., *Moving Towards a Single Labour Contract: Pros, Cons and Mixed Feelings*, OECD Economics Department Working Papers nr 1026, Paris 2013.
- Leszczyński A., *Dysfunkcjonalność zaplanowana? Casus Instytutu Pamięci Narodowej (1998–2010)*, w: M. Jarosz (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012, s. 92–110.
- Leszczyński A., *Tyrowicz: Dyskusja wokół śmieciówek była i jest całkowicie pozbawiona proporcji*, „Gazeta Wyborcza”, 28.07.2015, <http://wyborcza.pl/1,155287,18436544,mity-o-rynku-pracy.html> (dostęp: 1.08.2019).
- Leven B., *The impact of global recession on FDI – Poland's case study*, „International Journal of Business and Social Science” 2012, nr 13, s. 60–66.

- Lewandowski P., Arak P., Żakowiecki P., *Fikcja zatrudniania w Polsce – propozycje wyjścia z impasu*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2014.
- Lewandowski P., Kamińska A., *In-Work – Poverty in Poland: Diagnosis and Possible Remedies*, Instytut Badań Strukturalnych-Bank Światowy, 2015.
- Liebowitz S.J., Margolis S.E., *The fable of the keys*, „The Journal of Law and Economics” 1990, nr 33(1), s. 1–25.
- Lissowska M., *Przyczyny niestabilności krajów posocjalistycznych po kryzysie finansowym*, w: J. Stacewicz (red.), *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2014, s. 11–40.
- Liszczyński T., *Niech prawo pracy pozostanie prawem pracy*, w: Z. Górka, Z. Hajn (red.), *Przyszłość prawa pracy. Księga jubileuszowa Prof. Michała Seweryńskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 277–289.
- Luhmann N., *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, przeł. M. Kaczmarczyk, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2012.
- Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, przeł. G. Skąpska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Luhmann N., *The self-description of society crisis fashion and sociological theory*, „International Journal of Comparative Sociology” 1984, nr 25(1), s. 59–72.
- Łapiński K., Peterlik M., Wyżynkiewicz B., *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2015.
- Maciejewska M., *Exhausted bodies and precious products: Women’s work in a Special Economic Zone for the electronics industry in Poland*, „Work Organisation, Labour & Globalisation” 2012, t. 6, nr 2, s. 94–112.
- Maciejewska M., *Zmęczone ciała i bezcenne produkty. Warunki pracy kobiet w specjalnej strefie ekonomicznej przemysłu elektronicznego*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2012.
- Magda I., Kiełczewska A., Brandt N., *The “Family 500+” child allowance and female labour supply in Poland*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2018.
- Magda I., Marsden D., Moriconi S., *Lower coverage but stronger unions? Institutional changes and union wage premia in Central Europe*, „Journal of Comparative Economics” 2016, nr 44(3), s. 638–656.
- Mahoney J., *Path dependence in historical sociology*, „Theory and Society” 2000, t. 29, nr 4, s. 507–548.
- Mahoney J., Thelen K., *A theory of gradual institutional change*, w: J. Mahoney, K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 1–37.
- Makowski D., *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Difin, Warszawa 2006.
- Maksim M., *Efektywność aktywnych programów rynku pracy – wyniki badań ilościowych*, w: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, WUP-UMK, Toruń 2011, s. 136–166.
- Malczewski A., *Młodzież a substancje psychoaktywne*, w: Centrum Badania Opinii Społecznej, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, *Młodzież 2013*, Warszawa 2014, s. 154–173.

- March J.G., Olsen J.P., *Elaborating the "new institutionalism"*, w: R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 3–20.
- Marczuk B., *Mit umów śmieciowych*, „Rzeczpospolita”, 3.04.2013.
- Marody M., Wilkin J., *Meandry instytucjonalizacji: Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej, EU-monitoring VI*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie–Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 2002.
- Masiukiewicz P., *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania” 2012, nr 4(2), s. 5–22.
- Matusiak W., *Czy grzywna 1 tys. zł zrobiła na Tesco wrażenie?*, „Gazeta Wyborcza”, 2.07.2014.
- Mazur N., *Wyzysk sprzętaczek. Firma zarabia krocie, ukrywa się w Londynie i nie płaci pracownikom*, „Gazeta Wyborcza”, 20.08.2014.
- Mączyńska E., *Potencjał rozwojowy Polski w kontekście hipotezy o nowej sekularnej stagnacji*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 73, s. 933–946.
- Meardi G., *Social pacts: A western recipe for Central and Eastern Europe?*, „Warsaw Forum of Economic Sociology” 2011, t. 2, nr 1, s. 73–87.
- Męcina J., *Prawo pracy w przebudowie – kierunki i cechy ewolucji zmian w prawie pracy*, w: J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 258–306.
- Męcina J., *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*, IPS UW, Warszawa 2010.
- Mica A., *The unintended consequences in new economic sociology: Why still not taken seriously?*, „Social Science Information” 2017, nr 56(4), s. 544–566.
- Michalski C., *Bez państwa Polacy są zdziczalym plemieniem. Wywiad z Bartłomiejem Sienkiewiczem*, „Krytyka Polityczna”, 6.12.2014, krytykapolityczna.pl/kraj/sienkiewicz-bez-panstwa-polacy-sa-zdziczalym-plemieniem/ (dostęp: 1.08.2019).
- Miklaszewska E., *Pokryzysowa reregulacja europejskiego rynku bankowego. Skutki dla Polski*, „Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe” 2011, nr 11, s. 45–55.
- Milberg W., Jiang X., Gereffi G., *Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization*, w: J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, R. Kozul-Wright (red.), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, International Labour Office, Genève 2014, s. 151–178.
- Miller L., *Anatomia siły. Rozmowa z Robertem Krasowskim*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2013.
- Mirowski P., *Never Let a Serious Crisis Go to Waste: How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*, Verso, London–New York 2013.
- Mirowski P., *The great mortification: Economists' responses to the crisis of 2007–(and counting)*, „Hedgehog Review” 2011, nr 3(12), s. 28–41.
- Mistygać M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Mokrzycki E., *Demokracja „negocjacyjna”*, w: E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybortowicz (red.), *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 129–146.

- Molina O., Rhodes M., *The political economy of adjustment in mixed market economies: A study of Spain and Italy*, w: R. Hancké, M. Rhodes, M. Thatcher (red.), *Beyond Varieties of Capitalism. Conflicts, Contradictions and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 223–252.
- Morawski L., *Efekty wprowadzenia dwóch stóp w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2009 roku*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 7–8, s. 37–58.
- Mrozowicki A., *Bez zmian na „zielonej wyspie”? Kryzys ekonomiczny w polskich badaniach socjologicznych*, „Prakseologia” 2014, nr 155, s. 105–124.
- Mrozowicki A., *Normalisation of precariousness? Biographical experiences of young workers in the flexible forms of employment in Poland*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 2016, nr 2(12), s. 94–112.
- Mrozowicki A., Krasowska A., Karolak M., *Od etatu do prekariatu: współczesne przemiany w sferze pracy w Polsce*, w: Ł. Huculak i in. (red.), *Nadmiar i brak*, Akademia Młodych Uczonych i Artystów, Wrocław 2013, s. 35–43.
- Mrozowicki A., Krasowska A., Karolak M., *‘Stop the junk contracts!’ Young workers and trade union mobilisation against precarious employment in Poland*, w: A. Hodder, L. Kretsos (red.), *Young Workers and Trade Unions. A Global View*, Palgrave Macmillan, London 2015, s. 123–141.
- Mrozowicki A., Maciejewska M., *Segmentacja rynku pracy, prekaryjne zatrudnienie a strategie związków zawodowych na poziomie branżowym: przypadek Polski*, „Prakseologia” 2016, nr 1(158), s. 361–391.
- Mückenberger U., Deakin S., *From deregulation to a European floor of rights: labour law, flexibilisation, and the European single market*, „Zeitschrift für Internationales und Ausländisches Arbeits- und Sozialrecht” 1989, nr 3, s. 157–206.
- Musiś A., *Problematyka kwalifikacji umowy o zatrudnienie jako umowy o pracę bądź umowy cywilnoprawnej o świadczenie usług*, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 1, s. 6–10.
- Musiś A., *Zatrudnienie niepracownicze*, Difin, Warszawa 2011.
- Muszalski W. (red.), *Kodeks pracy*, wyd. 10, 2015, dostęp: System Legis.
- Muszyński K., *Czynniki sterujące antykryzysową polityką prawa pracy w Polsce w latach 2009–2013*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2016, nr 29, s. 99–126.
- Muszyński K., *Factors behind the growth of civil law contracts as employment contracts in Poland – a study of labour law violations*, „Prakseologia” 2016, t. 1, nr 158, s. 323–359.
- Muszyński K., *Labour law violations as innovations in Central Eastern European countries*, „Przegląd Socjologiczny” 2018, nr 67(3), s. 9–34.
- Myck M., Kundera M., Najsztub M., Oczkowska M., *Ponowne „mrożenie” PIT w kontekście zmian podatkowych od 2009 roku*, Komentarze CenEA, 6/11/2013, CenEA 2013.
- Myck M., Kundera M., Najsztub M., Oczkowska M., *Projekt budżetu na rok 2015 – jak plany odczują domowe budżety?*, Komentarze CenEA 29/10/2014, CenEA 2014.
- Nagel K., *Aktywna polityka rynku pracy w krajach postkomunistycznych*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 236, s. 110–126.
- Nagel K., *Ewolucja pasywnej polityki rynku pracy na przykładzie krajów środkowoeuropejskich*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 112, s. 109–118.

- NIK, *Udzielanie zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego*, Warszawa 2014.
- NIK, *Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej*, Warszawa 2015.
- Napiórkowski T., *Zmiany atrakcyjności Polski dla zagranicznych inwestorów w kontekście globalnego kryzysu*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2015. Innowacje a pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki w latach 2007–2014*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2015, s. 113–133.
- Neumark D., Wascher W., *Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research*, NBER Working Paper nr 12663, Cambridge 2006.
- Nieżurawska J., *Elastyczne systemy wynagrodzeń jako efektywne narzędzie kształtowania płac*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 27, s. 283–297.
- Niznik J., *Koszty funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H–Oeconomia” 2017, nr 50(4), s. 351–361.
- Nölke A., Vliegenthart A., *Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe*, „World Politics” 2009, nr 61(4), s. 670–702.
- Norman L., Uba K., *Austerity measures across Europe*, w: L. Foster, A. Brunton, C. Deeming, T. Haux (red.), *In Defence of Welfare 2*, „Social Policy”, s. 55–58, http://www.social-policy.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/IDOW-Complete-text-4-online_secured-compressed.pdf (dostęp: 1.08.2019).
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Offe C., *Participatory inequality in the austerity state: A supply-side approach*, w: W. Streeck, A. Schäfer (red.), *Politics in the Age of Austerity*, Polity Press, Cambridge 2013, s. 196–218.
- Oręziak L., *Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, „Le Monde Diplomatique” 2014.
- Oręziak L., *OFE jako główne źródło długu publicznego w Polsce*, w: L. Oręziak, D.K. Rosati (red.), *Kryzys finansów publicznych: przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia*, Oficyna Wydawnicza Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013, s. 209–253.
- Oręziak L., *OFE – zagrożenie dla finansów publicznych i emerytur*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 2(46), s. 6–9.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. A. Jankowski, wyd. 2, Media i Rodzina, Poznań 2005.
- Osowski J., *Parkowanie w Warszawie. Po zmianach przepisów będzie się opłacało zapłacić karę*, „Gazeta Wyborcza”, 20.03.2017, warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,21520419,parkowanie-w-warszawie-po-zmianach-przepisow-będzie-się-opłacało.html (dostęp: 1.08.2019).
- Ostoj I., *Formalne i nieformalne instytucje rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012.
- Owczarek D., Chelstowska A., *Amazon po Polsku. Warunki pracy i stosunki z pracownikami*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016.

- Palczyńska M., *Rodzaj umowy o pracę a umiejętności i ich wykorzystywanie*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2016.
- Palier B., *Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' welfare reform trajectory*, w: B. Palier (red.), *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010, s. 19–44.
- Palier B., Thelen K., *Dualizing CMEs: Flexibility and change in coordinated market economies*, referat wygłoszony na *16th Conference of the Council for European Studies*, 2008, https://www.researchgate.net/profile/Kathleen_Thelen/publication/228651795_Dualizing_CMEs_Flexibility_and_Change_in_Coordinated_Market_Economies/links/0f3175319c3cded3a7000000.pdf (dostęp: 1.08.2019).
- Paluszkiwicz M., *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy. Konstrukcja i charakter prawny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Pasternak-Malicka M., *Mentalność i moralność podatkowa a reakcje gospodarstw domowych na obowiązek podatkowy*, „Modern Management Review” 2013, t. 18, nr 20(1), s. 87–98.
- Pastusiak R., *Specjalne Strefy Ekonomiczne jako stymulator rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Paturot D., Mellbye K., Brys B., *Average Personal Income Tax Rate and Tax Wedge Progression in OECD Countries*, OECD Taxation Working Papers nr 15, OECD Publishing, Paris 2013.
- Pawluczyk A., Smyk M., Tyrowicz J., *Dlaczego w Polsce nie działa pośrednictwo pracy? Wyniki badania eksperymentalnego*, PKPP Lewiatan, Warszawa 2013.
- Perrow C., *Complex Organizations: A Critical Essay*, McGraw-Hill Companies, New York 1986.
- Petrażycki L., *O ideale społecznym i odrodzeniu prawa naturalnego z dodatkiem o gospodarstwie i prawie i o istocie i przesłankach ekonomii politycznej*, Skł. Główny w Księgarni Leona Idzikowskiego, Warszawa 1925.
- Petrażycki L., *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*, PWN, Warszawa 1985.
- Petrażycki L., *Polityka prawa cywilnego i ekonomia polityczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Pielach M., *Niskie płace, ale bez recesji i bezrobocia*. Wywiad z Joanną Tyrowicz, „Obserwator Finansowy”, 13.11.2014, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/niskie-place-ale-bez-recesji-i-bezrobocia/> (dostęp: 1.08.2019).
- Pierson P., *Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies*, „Revue Française De Sociologie” 2002, t. 43, nr 2, s. 369–406.
- Pierson P., *Path dependence, increasing returns, and the study of politics*, „The American Political Science Review” 2000, nr 94(2), s. 251–267.
- Pierson P., *The new politics of the welfare state*, „World Politics” 1996, nr 48(2), s. 143–179.
- Pikuła N.G., *Bezrobocie przyczyną degradacji indywidualnej i społecznej*, w: J. Matejek, N.G. Pikuła (red.), *Wybrane zagadnienia z pomocy i integracji społecznej*, Wydawnictwo Scriptum, Kraków 2014, s. 13–22.
- Pisarczyk Ł., *Przestój ekonomiczny i obniżony wymiar czasu pracy – powrót do znanych instrumentów antykrzysowych*, „Monitor Prawa Pracy” 2013, nr 12, dostęp: System Legalis.
- Pisarczyk Ł., *Ryzyko pracodawcy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

- Pochet P., Keune M., Natali D. (red.), *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the EU*, European Trade Union Institute, Brussels 2010.
- Podgórecki A., *Socjologiczna teoria prawa*, Interart, Warszawa 1998.
- Podgórecki A., *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957.
- Podkaminer L., *Europa Środkowo-Wschodnia w pułapce integracji*, w: J. Kutyla, M. Sutowski (red.), *Wschód przyłączony. Integracja i transformacja Europy po 1989*, Instytut Studiów Zaawansowanych, Warszawa 2015, s. 15–40.
- Polak, M., *Automatyczne stabilizatory koniunktury*, „Encyklopedia Zarządzania”, https://mfiles.pl/pl/index.php/Automatyczny_stabilizator_koniunktury, (dostęp: 1.08.2019).
- Polakowski M., *W jakim kierunku zmierza system emerytalny w Polsce?*, Fundacja Friedricha Eberta, Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej nr 11, Warszawa 2014.
- Polakowski M., Szelewa D., *Polityka społeczna koalicji PO-PSL*, Fundacja Friedricha Eberta, Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej, nr 16, Warszawa 2015.
- Poławski P., *Generacja prekariuszy na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 9, s. 16–23.
- Portes A., Haller W., *The informal economy*, w: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton 2005, s. 403–425.
- Portugal P., Varejão J., *Why Do Firms Use Fixed-Term Contracts?*, IZA DP, nr 4380, Bonn 2009.
- Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Raczkowski M., *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Rae G., *Austerity Policies in Europe: The Case of Poland*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2012.
- Rocco P., Thurston C., *From metaphors to measures: Observable indicators of gradual institutional change*, „Journal of Public Policy” 2014, nr 34(1), s. 35–62.
- Roe M.J., *Path dependence, political options, and governance systems*, w: K.J. Hopt, E. Wymeersch (red.), *Comparative Corporate Governance: Essays and Materials*, Clarendon Press, Oxford 1997, s. 165–184.
- Rogowski R., *Autopoietic industrial relations and reflexive labour law in the world society*, w: T. Wilthagen (red.), *Advancing Theory in Labour Law and Industrial Relations in a Global Context*, Elsevier, Amsterdam–Oxford–New York–Tokyo 1998, s. 67–82.
- Rogowski R., *The emergence of reflexive global labour law*, „Industrielle Beziehungen” 2015, t. 22(1), s. 72–90.
- Rokita J., *Anatomia przypadku. Rozmowa z Robertem Krasowskim*, Czerwone i Czarne, Gdańsk 2013.
- Rokita J., Starnawski S., *Plan budowy państwa. 20 idei na rzecz poprawy jakości rządzenia*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Rose R., *Learning from Comparative Public Policy. A Practical Guide*, Routledge, London–New York 2005.
- Rosen S., *The theory of equalizing differences*, w: O.C. Ashenfelter, R. Layard (red.), *Handbook of Labor Economics*, t. 1, Elsevier, Amsterdam 1986, s. 641–692.

- Ross F., *Beyond left and right: The new partisan politics of welfare*, „Governance” 2000, nr 13(2), s. 155–183.
- Rotkiewicz M., *Zatrudnianie pracowników tymczasowych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Rozwadowska A., *Instytucje państwowe łamią prawa pracownicze*, „Gazeta Wyborcza”, 29.05.2017.
- Rozwadowska A., *Szefowa inspekcji pracy: kontrole w firmach bez zapowiedzi*, „Gazeta Wyborcza”, 19.01.2016.
- Rhodes R.A.W., *Old institutionalisms: an overview*, w: R.A.W. Rhodes, S. Binder, B. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 90–108.
- Rubaszek M., Czerniak A., *Preferencje Polaków dotyczące struktury własnościowej mieszkań: opis wyników ankiety*, „Bank i Kredyt” 2017, nr 48(2), s. 187–234.
- Runciman D., Vieira M.B., *Reprezentacja*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2011.
- Rutkowski J., *Jak pogodzić elastyczność ze sprawiedliwością*, 2015, http://ibs.org.pl/app/uploads/2015/12/J._Rutkowski_Elastyczno_i_Sprawiedliwosc_na_Rynku_Pracy.pdf (dostęp: 1.08.2019).
- Rychard A., *Kultura zjawiska kryzysu w Polsce: wstępne refleksje*, w: B. Jałowiecki, S. Kaprański (red.), *Społeczny wymiar kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 21–30.
- Scarpetta S., *Employment protection*, IZA World of Labor 2014, nr 12.
- Scherer S., *Stepping-stones or traps? The consequences of labour market entry positions on future careers in West-Germany, Great Britain and Italy*, „Work, Employment and Society” 2004, t. 18, s. 369–394.
- Scheuer S., *Union membership variation in Europe: A ten-country comparative analysis*, „European Journal of Industrial Relations” 2011, nr 17(1), s. 57–73.
- Schickler E., *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2001.
- Schimanek T., Kunysz-Syrytczyk B., *Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Schimank U., Volkmann U., *Ökonomisierung der Gesellschaft*, w: A. Maurer, U. Schimank (red.), *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*, wyd. 2, Springer VS, Wiesbaden 2017, s. 593–609.
- Schmid G., *Flexibilization of the labour market through law? On equity and efficiency in the regulation of working time*, w: R. Rogowski, T. Wilthagen (red.), *Reflexive Labour Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Denver–Boston 1994, s. 317–343.
- Schmitt J., *Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?*, Center For Economic and Policy Research, Washington 2013, s. 16, 17.
- Schneider F., Buehn A., Montenegro C.E., *Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, World Bank Policy Research Working Paper 5356, 2010.
- Schömann I., Clauwaert S., *The Crisis and National Labour Law Reforms: A Mapping Exercise*, European Trade Union Institute, Brussels 2012.
- Schumacher G., Vis B., Van Kersbergen K., *Political parties’ welfare image, electoral punishment and welfare state retrenchment*, „Comparative European Politics” 2013, nr 11(1), s. 1–21.

- Scott J., Trubek D.M., *Mind the gap: Law and new approaches to governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, t. 8, nr 1, s. 1–18.
- Selznick P., *Institutionalism ‘old’ and ‘new’*, „Administrative Science Quarterly” 1996, t. 41, nr 2, s. 270–277.
- Sen A., *It isn’t just the euro. Europe’s democracy itself is at stake*, „The Guardian”, 22.06.2011, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/jun/22/euro-europes-democracy-rating-agencies> (dostęp: 1.08.2019).
- Sheingate A., *Rethinking rules: Creativity and constraint in the U.S. House of Representatives*, w: J. Mahoney, K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, New York 2010, s. 168–203.
- Sienkiewicz B., *Apologia*, „Przegląd Polityczny” 2014, nr 127/128, s. 11–14.
- Sikorski C., *Kultura organizacyjna*, wyd. 2 poprawione, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Silva Turrini A. da, Turrini A., *Precarious and Less Paid? Wage Differences Between Permanent and Fixed-Term Contracts Across the EU Countries*, European Commission Economic Papers 544, Brussels 2015.
- Sitko-Lutek A., *Kultura organizacyjna okresu transformacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2005, nr 12, s. 67–72.
- Skąpska G., *Wpływ regulacji prawnej na kształtowanie się dysfunkcyjnych form kultury prawnej*, w: *Kultura prawna i dysfunkcyjności prawa*, t. 1, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 39–60.
- Skowron-Mielnik B., Wojtkowiak G., *Formy zatrudnienia – analiza elastyczności pracowników*, „Organizacja i Kierowanie” 2016, nr 3(173), s. 81–98.
- Skwirowski P., *Polacy bardzo wcześnie zaczynają płacić podatki*, „Gazeta Wyborcza”, 15.03.2014, wyborcza.biz/biznes/1,147768,15626590,Polacy_bardzo_wczesnie_zaczynaja_placic_podatki.html (dostęp: 1.08.2019).
- Smith N., *Want innovation? Try raising minimum wages*, „BloombergView”, 23.11.2015.
- Smolarek M., *Strategie konkurencyjne małych przedsiębiorstw*, „Zarządzanie” 2008, nr 1, s. 53–68.
- Snyder F., *The EUI Law Department and the Europeanisation of law. An introduction*, w: F. Snyder (red.), *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2000, s. 1–11.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP, t. I: Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP, t. II: Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Zatrudnienie tymczasowe: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Sobczyk A. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 3, dostęp: System Legis.
- Sobják A., *From the periphery to the Core? Central Europe and the economic crisis*, „The Polish Institute of International Affairs Policy Paper” 2013, nr 7(55).
- Sosnowska A., *Kulturowe ślady folwarku*, w: J. Szomburg (red.), *Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008, s. 37–40.
- Sowa J., *Fantomowe ciało króla: peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*, Universitas, Kraków 2011.

- Spytek-Bandurska G., Szyłko-Skoczny M., *Ocena wykonania ustawy antykrzysowej*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 1, s. 1–8.
- Standing G., *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*, Palgrave Macmillan, New York 1999.
- Staniszkis J., *Postkomunizm: próba opisu*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2001.
- Staniszkis J., *Postkomunizm: próba opisu*, w: K. Frieske, W. Morawski (red.), *W biegu czy w zawieszeniu? Ludzie i instytucje w procesie zmian*, Warszawa 1994, s. 87–101.
- Starczewska-Krzysztozek M., *Lewiatan: wysoka płaca minimalna zagraża mikroprzedsiębiorstwom*, 2016, www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/lewiatan-wysoka-placa-minimalna-zagraza-mikroprzedsiębiorstwom (dostęp: 1.08.2019).
- Stark D., *Recombinant property in East European capitalism*, „American Journal of Sociology” 1996, nr 101, s. 993–1027.
- Starke P., *The politics of welfare state retrenchment: A literature review*, „Social Policy & Administration” 2006, nr 40(1), s. 104–120.
- Starke P., Kaasch A., van Hooren F., *The Welfare State as Crisis Manager: Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013.
- Stelina J., *Prawo pracy a kryzys gospodarczy*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 6–10.
- Stelina J., *Refleksje na temat kondycji układów zbiorowych pracy w Polsce*, w: Z. Góralski (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 93–105.
- Stone K.V.W., *The decline in the standard employment contract: Evidence from ten advanced industrial countries*, w: K.V.W. Stone, H. Arthurs (red.), *Rethinking Workplace Regulation: Beyond the Standard Contract of Employment*, Russell Sage Foundation Press, New York 2013, s. 366–404.
- Streeck W., *Beneficial constraints: On the economic limits of rational voluntarism*, w: J. Rogers Hollingsworth, R. Boyer (red.), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 197–219.
- Streeck W., *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Verso Books, London–New York 2014.
- Streeck W., *Requirements for a useful concept of complementarity*, „Socio-Economic Review” 2005, nr 3, s. 363–366.
- Streeck W., *Taking uncertainty seriously: Complementarity as a moving target*, w: Österreichische Nationalbank, *The Transformation of the European Financial System Where Do We Go? Where Should We Go?*, Proceedings of OeNB Workshops, 1/2004, s. 101–115.
- Streeck W., *The crises of democratic capitalism*, „New Left Review” 2011, nr 71, s. 5–29.
- Streeck W., Schäfer A., *Introduction: Politics in the Age of Austerity*, w: W. Streeck, A. Schäfer (red.), *Politics in the Age of Austerity*, Polity Press, Cambridge 2013, s. 1–25.
- Streeck W., Thelen K., *Introduction: Institutional change in advanced political economies*, w: W. Streeck, K. Thelen (red.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford 2005 s. 1–39.
- Streeck W., Yamamura K. (red.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*, Cornell University Press, Ithaca–London 2001.

- Sydow J., Schreyögg G., Koch J., *Organizational path dependence: Opening the black box*, „Academy of Management Review” 2009, t. 34, nr 4, s. 689–709.
- SYNDEX, *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*, Brussels 2012.
- Sześciło D., *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny: wyzwania urynkowania usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Sześciło D., Mednis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J. (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Wydział Prawa i Administracji UW, Warszawa 2014.
- Sztandar-Sztanderska K., *Nie zrzucamy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych. Uwagi o niepożądanych konsekwencjach nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, ekspertyza przygotowana w ramach projektu EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną, Warszawa 2013.
- Szulc A., *Instytucje formalne i nieformalne na rynku pracy w Polsce*, „Research Papers of the Wrocław University of Economics” 2016, nr 449, s. 584–594.
- Szumlewicz P., *Śmieciowy rynek pracy*, „Bez Dogmatu” 2015, nr 103, www.lewica.pl/index.php?id=30624&tytul=Piotr-Szumlewicz:-%A6mieciowy-rynek-pracy (dostęp: 1.08.2019).
- Szumowski Ł., *Wywiad dla RMF FM. Minister zdrowia zawiesza pomysł dyżurowania jednego lekarza na kilku szpitalnych oddziałach*, „RMF FM”, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=1tq8VPiA7ns> (dostęp: 1.08.2019).
- Szymańska A., *Instytucjonalne uwarunkowania elastyczności rynku pracy w krajach OECD*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
- Świątkowski A.M., *Cywilnoprawne zatrudnienie niepracownicze*, w: K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. VII: *Zatrudnienie niepracownicze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 47–160.
- Świetlik K., *Konsumpcja jako czynnik wzrostu PKB w Polsce*, „Konsumpcja i Rozwój” 2012, nr 1(2), s. 13–23.
- Taleb N., *Czarny łabędź. O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, przeł. O. Siara, Kurhaus Publishing, Warszawa 2014.
- Tarnawa A., Węclawska D., Zadura-Lichota P., Zbierowski P., *Global Entrepreneurship Monitor Poland*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2016.
- Tarnawa A., Zadura-Lichota P. (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013–2014*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015.
- Teisseyre P., *Wpływ zatrudnienia na czas określony na szanse partycypacji na rynku nieruchomości*, w: M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPiSS, Warszawa 2012, s. 192–204.
- Teubner G., *A constitutional moment? The logics of ‘Hitting the Bottom’*, w: P.K. Kjaer, G. Teubner, A. Febbrajo (red.), *The Financial Crisis in Constitutional Perspective. A Dark Side of Functional Differentiation*, Hart Publishing, Oxford–Portland 2011, s. 3–42.
- Thelen K., *Varieties of capitalism: Trajectories of liberalization and the new politics of social solidarity*, „Annual Review of Political Science” 2012, nr 15(1), s. 137–159.

- Thelen K., *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- Tonkiss F., *Contemporary Economic Sociology. Globalization, Work and Inequality*, Routledge, London–New York 2006.
- Topolewski K., *Przedmiot zobowiązania z umowy zlecenia*, C.H. Beck, Warszawa 2015, dostęp: system Legalis.
- Torgler B., Schaffner M., Macintyre A., *Tax Compliance, Tax Morale and Governance Quality*, CREMA Working paper nr 2007–17, Basel 2007.
- Traxler F., *Corporatism(s) and pacts: Changing functions and structures under rising economic liberalism and declining liberal democracy*, w: P. Pochet, M. Keune, D. Natali (red.), *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the European Union*, European Trade Union Institute, Brussels 2010, s. 45–82.
- Trzeciakowski R., Zajkowska O., *Program „Rodzina 500+” – niewielkie korzyści, wysokie koszty*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2015.
- Tsai K.S., *Adaptive informal institutions*, w: O. Fioretos, T.G. Falleti, A. Sheingate (red.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, Oxford 2016, s. 270–287.
- Turska A., Łojko E., *Kilka refleksji o dysfunkcjonalnościach prawa w kulturze i kultury w prawie*, w: *Kultura prawna i dysfunkcjonalności prawa*, t. 1, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 527–539.
- Tyrowicz J., *Factors behind growth of non-standard employment in Poland*, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=s7KB79cbJ-Y> (dostęp: 1.08.2019).
- Van der Heijden J., *Institutional layering: A review of the use of the concept*, „Politics” 2011, t. 31, nr 1, s. 9–18.
- Van Vliet O., Caminada K., *Unemployment replacement rates dataset among 34 welfare states, 1971–2009: An update, extension and modification of the Scruggs’ welfare state entitlements data set*, NEUJOBS Special Report nr 2, 2012.
- Varoufakis Y., *The universal right to capital income*, „Project Syndicate” 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/basic-income-funded-by-capital-income-by-yanis-varoufakis-2016-10?barrier=accessreg> (dostęp: 1.08.2019).
- Vatn V., *Institutions, rationality and social costs*, w: P. Ramazzotti, P. Frigato, W. Elsner (red.), *Social Costs Today. Institutional Analyses of the Present Crises*, Routledge, London–New York 2012, s. 35–56.
- Vega M.L., René R., *Labour Inspection Sanctions: Law and Practice of National Labour Inspections*, International Labour Organization, Genève 2013.
- Vis B., *Taking stock of the comparative literature on the role of blame avoidance strategies in social policy reform*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” 2016, nr 18(2), s. 122–137.
- Visser J., *Union membership statistics in 24 countries*, „Monthly Labor Review” 2006, nr 129(1), s. 38–49.
- Vos H., Decock J., *Democratic legitimacy in the EU: The role of national parliaments*, Archive of European Integration, Tennessee 2003, <http://aei.pitt.edu/473/1/parliaments.htm> (dostęp: 1.08.2019).
- Vosko L., *Managing the Margins: Gender, Citizenship and the International Regulation of Precarious Employment*, Oxford University Press, Oxford 2010.

- Vranken M., *Death of Labour Law? Comparative Perspectives*, Melbourne University Press, Melbourne 2009.
- Walczak K. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz do art 22 KP*, wyd. 22, dostęp: Legalis.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. i wstęp D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Weber M., *Measuring disincentives to formal work*, IZA World of Labor, nr 213, Bonn 2015.
- Wensink W., de Vet J.M. (red.), *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, PwC, Ecorys, Brussels 2013.
- Wielowieyska D., *Plan „Polska po kryzysie”. Co premier miał na myśli?*, „Gazeta Wyborcza”, 11.09.2013, wyborcza.pl/1,76842,14582602,Plan__Polska_po_kryzysie__Co_premier_mial_na_mysli_.html (dostęp: 1.08.2019).
- Wierzbowski M., *Kryzys ekonomiczny a prawo administracyjne*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 776–780.
- Williams C.C., *Evaluating cross-national variations in envelope wage payments in East-Central Europe*, „Economic and Industrial Democracy” 2015, nr 36(2), s. 283–303.
- Williams C.C., *Evaluating the extent and nature of ‘envelope wages’ in the European Union: A geographical analysis*, „European Spatial Research and Policy” 2009, nr 16(1), s. 115–129.
- Williamson J., *What Washington means by policy reform*, w: J. Williamson (red.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1990, s. 7–20.
- Winczorek J., *Regulacja rynku pracy a bezrobocie – uwagi metodologiczne*, w: K.W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 173–195.
- Wiśniewski P., *Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce – zagrożenia i rekomendacje na przyszłość*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Wiśniewski Z., Dolny E., Jaskólska B., Maksim M., Śliwicki D., Wojdyło-Preisner M., Zawadzki D., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Toruń 2011.
- Witkowski P., *Wywiad z Ryszardem Szarfenbergiem, 500+ promuje tradycyjną rodzinę, dochód podstawowy jej zagraża*, „Krytyka Polityczna”, 25.02.2017, krytykapolityczna.pl/gospodarka/500-promuje-tradycyjna-rodzina-dochod-podstawowy/ (dostęp: 1.08.2019).
- Witt M.A., Redding G., *China: Authoritarian capitalism*, w: M.A. Witt, G. Redding (red.), *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 11–32.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012.
- Woś R., *To nie jest kraj dla pracowników*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2017.
- Wójcik-Żołądek M., *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS” 2013, nr 36(4), s. 159–178.
- Wrątny J., *Elastyczne formy zatrudnienia w perspektywie polskiego prawa pracy*, w: C. Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia. Szanse i zagrożenia*,

- Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008, s. 24–33.
- Wratny J., *Porozumienie zakładowe. Stan obecny w Polsce, doświadczenia niemieckie, wnioski de lege ferenda*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Wratny J., *Rola pozazwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych w zakładzie pracy. Kontynuacja czy zmiany w okresie kryzysu?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2009, nr 12, s. 205–208.
- Wratny J. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Wright E.O., *Working-class power, capitalist-class interests, and class compromise*, „American Journal of Sociology” 2000, t. 105, nr 4, s. 957–1002.
- Wysokińska Z., *Identification of the competitive advantages of new member states of the European Union on the European market by intensity of production factors endowment*, „Comparative Economic Research Central and Eastern Europe” 2008, t. 11, nr 3, s. 35–51.
- Yamamura K., Streeck W., (red.), *The End of Diversity? Prospects of German and Japanese Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca–London 2003.
- Young D., *Employment Protection Legislation: Its Economic Impact and the Case for Reform*, European Commission. Economic Papers nr 186, Brussels 2003.
- Zakrzewska-Bielawska A. (red.), *Wyzwania rozwojowe małych i średnich przedsiębiorstw. Innowacje, technologie, kryzys*, Difin, Warszawa 2011, s. 71–91.
- Zarycki T., *Modernizacja kulturowa i psychologiczna jako ideologia inteligenckiej hegemonii*, „Przegląd Socjologiczny” 2015, t. 64, nr 2, s. 45–68.
- Zarycki T., *Rola kultury w strukturalnym ujęciu miejsca Polski w świecie*, „Kultura i Rozwój” 2016, nr 1(1), s. 73–87.
- Zawistowska A., *Rozbieżność struktury wykształcenia kobiet i mężczyzn w PRL. Pomiędzy polityką państwa a indywidualnymi wyborami edukacyjnymi*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2005, t. LXXV, s. 167–190.
- Zbiegień-Maciąg L., *Kultura organizacyjna. Identyfikacja kultur znanych firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Zbyrad T., *Współczesne problemy ludzi pracy*, „Humanizacja Pracy” 2015, nr 1, s. 87–107.
- Zdyb M., *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 796–810.
- Zieliński M., *Antycykliczny charakter polityki rynku pracy w Polsce w latach 2007–2012*, „Przegląd Nauk Stosowanych” 2014, nr 5, s. 11–22.
- Zybertowicz A., *Demokracja jako fasada: przypadek III RP*, w: E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz (red.), *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 173–214.
- Zybertowicz A., Pilitowski B., *Polityczna pogoń za rentą: Peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne” 2009, z. 14, s. 110–122.
- Żuber P., *Poland. The crisis and the policy response in the area of cohesion policy*, w: G. Gozdzalak, C.-C. Goh (red.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 150–160.

Indeks nazwisk

A

Adams Z. 22
Aguilera R. 261
Ahlering B. 46, 262
Alesina A. 51
Amable B. 31, 68, 264
Andersen S.S. 22, 44, 188
Andrews D. 136
Ansell C. 187
Antoszewski A. 183
Aoki M. 29, 40, 260, 263, 268
Arak P. 111, 114
Ardagna S. 51
Arendt Ł. 137
Arthurs H. 22, 55
Ashenfelter O.C. 156
Atkinson J. 56
Avdagic S. 180

B

Baboš P. 69
Baccaro L. 254
Baecker D. 50
Balcerowicz L. 68
Baran K.W. 23, 53, 203
Baranowska A. 195
Bargu A. 278
Bartlett B. 100
Baum C.F. 103
Beckert J. 263
Bednarski M. 54, 150, 159, 194
Bekas M. 125
Béland D. 47
Bendyk E. 248
Benio M. 193

Bental B. 166
Bereska S. 120
Bernaciak M. 77
Bieroń T. 66
Binder S.A. 27–28
Blanchard O. 68, 114
Blinder A. 50
Bluhm K. 69
Blyth M. 97
Błaszczak M. 221
Błuszkowski J. 84
Boeri T. 53, 155
Bogumil P. 82
Bohdziewicz P. 164
Boin A. 51
Boni M. 70, 161, 188–189
Borkowska S. 103
Borooah V.K. 97
Borowski J. 95
Bosch G. 21
Boulhol H. 148
Bovens M. 177
Boyer R. 30, 46, 261
Brandt N. 278
Brender A. 91
Brunton A. 97
Brys B. 152
Brzeziński M. 212, 277–278
Buehn A. 164
Burnetko K. 228
Burns T.R. 188
Buszko M. 94
Buzek J. 184

C

Caballero G. 28
 Caldera Sánchez A. 136
 Callaghan H. 261
 Caminada K. 106
 Campbell J.L. 41, 261
 Capoccia G. 38, 51
 Carson M. 48
 Casale G. 114
 Celiński M. 179
 Cerami A. 86
 Chełstowska A. 243–244
 Christensen T. 236
 Chung H. 51–52
 Cichocki M. 50, 150
 Cieślak-Wróblewska A. 178
 Cipiur J. 229
 Clasen J. 51
 Clauwaert S. 114
 Clegg D. 51
 Cociuba S.E. 96
 Colander D. 50
 Conaghan J. 53
 Countouris N. 55
 Crandall C.S. 37
 Crouch C. 41, 57, 236, 261
 Crozier M. 250–251
 Cymbranowicz K. 23
 Cyran R. 54
 Cywiński Z. 21, 74
 Czarnecki P. 172, 219–220, 247
 Czarnota A. 72
 Czarzasty J. 79, 91, 118, 172, 190
 Czerniak A. 54, 95

D

Daigneault P.-M. 47
 David P.A. 37
 Davidov G. 21, 53, 55
 Davidsson J.B. 49
 Deakin S. 21–22, 46, 52–53, 55, 262

Decock J. 188
 Deeg R. 45–47, 264
 Deeming C. 97
 Demougi D. 166
 Dera M. 69, 182
 Dieckhoff M. 166
 DiMaggio P. 28
 Doeringer P.B. 160
 Dolado J.J. 53
 Dolls M. 50
 Dolny E. 243
 Domitrz A. 99
 Doraczyńska B. 129
 Dorn L. 72, 186
 Drahokoupil J. 77–78, 174
 Drazen A. 91
 Duda A. 108, 190, 271, 277–279
 Duda K. 194, 218, 221, 228, 231, 233–234, 237
 Duda P. 190, 279, 282
 Dudzińska A. 188
 Duraj T. 203–206
 Durkheim É. 27
 Durska M. 249
 Dyja H. 161

E

Eidelman S. 37
 Eliassen K.A. 188
 Elmelund-Præstekær C. 49
 Elsner W. 31
 Elster J. 67
 Emmenegger P. 49
 Epstein C.F. 163
 Esping-Andersen G. 22, 44
 Eyal G. 69, 75

F

Falleti T.G. 31, 264
 Fałkowski M. 186
 Fandrejewska A. 104
 Febbrajo A. 50, 91

Federowicz M. 30, 36, 71
 Felgueroso F. 53
 Ferreiro J. 91
 Filar D. 179
 Fioretos O. 31, 264
 Fischl R. 53
 Flis D. 283
 Florek L. 53–54
 Föllmer H. 50
 Foster L. 97
 Frieske K.W. 22, 54, 69, 113, 150, 159, 194
 Frigato P. 31
 Froot K. 68
 Fuest C. 50
 Fukuyama F. 66
 Fulton L. 80, 199

G

Gaebler T. 219–220
 Gajdzik B. 24
 Galgóczi B. 77
 Galińska-Raczy I. 130
 Galvez C. 91
 Gamble A. 47
 Gardawski J. 47, 80–81, 161, 167, 176, 183, 185–186, 190, 192, 249, 252
 Gardias D. 279
 Garlicki J. 84
 Gash A. 187
 Gebel M. 195
 Geodecki T. 50, 73, 192
 Gereffi G. 83
 Gersdorf M. 14, 202–205
 Gęsicka G. 221
 Gierczyńska K. 90
 Giermanowska E. 21, 27, 53, 55
 Gilowska Z. 221, 234
 Gingerich D.W. 254
 Giza-Poleszczuk A. 74
 Glajcar R. 182, 185

Glyn A. 253
 Godlewska-Bujok B. 54, 276
 Godusławski B. 242
 Goetz K.H. 188
 Goh C.-C. 91, 97
 Goldberg M. 50
 Goldin A. 55
 Golinowska S. 104, 237
 Gomez C. 91
 Gomułka S. 73
 Gonzalez A. 91
 Goraus K. 144
 Gorzelak G. 50, 73, 91, 97, 192
 Gowin J. 179
 Goździewicz G. 80, 171, 246
 Gójski M. 120
 Góral Z. 172, 202
 Góra M. 108
 Górniak J. 50, 73, 192
 Grabowska A. 276
 Gradzewicz M. 150
 Graeber D. 236
 Greif A. 28–29, 33
 Greskovits B. 70, 72, 86
 Grodzicki M.J. 83
 Gromada A. 277
 Grosse T.G. 50, 186
 Grottel M. 13
 Grubb D. 148
 Grycuk A. 218
 Grzebyk P. 201–203, 205–207
 Grzymala-Busse A. 33
 Guagliano C. 77
 Gucwa A. 121
 Gumuła W. 121
 Guza Ł. 279
 Guz J. 279

H

Haas A. 50
 Hacker J.S. 39, 42–43, 48, 154, 210

- Haggard S. 86
 Hajn Z. 202
 Haller W. 214
 Hall P.A. 5, 45, 47, 59–60, 62, 68–69, 75, 239, 254, 264
 Hancké B. 46, 68, 75
 Hassel A. 181
 Hausner J. 50, 70–71, 73, 83, 186, 192
 Haux T. 97
 Hay C. 91, 253
 Heijden van der J. 38
 Helmke G. 31–33
 Hirsch B.T. 241
 Hład A. 161
 Hodder A. 23
 Hodgson G.M. 30
 Hofstede G. 249
 Hofstede G.J. 249
 Hood C. 219–220, 237
 Hooren van F. 51
 Höpner M. 45, 65
 Hopt K. 46
 Howell C. 254
 Hryniewicz J. 247–249
 Huber M. 58
 Huculak Ł. 196
 Hunya G. 77
 Hutter B.M. 58
 Hyde A. 53
 Hyung-Ki K. 260
- I**
 Iankova E.A. 69
 Immervoll H. 212
- J**
 Jabłoński Ł. 212
 Jackson G. 41, 260–261, 264
 Jagusiak B. 183, 186
 Jakubek-Lalik J. 226
 Jałowiecki B. 74
 Jankowski A. 219
 Jarosz M. 71–72, 74
 Jarzyński W. 214
 Jasiecki K. 45, 69–70, 76–78, 271
 Jasińska J. 161
 Jaskólska B. 243
 Jawor-Joniewicz A. 230, 232
 Jessop B. 22
 Jiang X. 83
 Jimeno J.F. 53
 Johansson Å. 136
 Joniewicz T. 230, 232
 Jurek M. 179
 Jurkiewicz M. 227–228
 Juselius K. 50
- K**
 Kaasch A. 51
 Kabaj M. 210
 Kaczmarczyk M. 29
 Kaczmarek S. 194
 Kaczyński J. 99, 190, 216, 218
 Kaczyński L. 190
 Kaj Pedersen O. 41
 Kalleberg A.L. 163
 Kaltenbrunner A. 97
 Kamińska A. 159, 213
 Kamiński A.Z. 72
 Kamiński B. 72
 Kaprański S. 74
 Karolak M. 23–24, 196
 Kaufman R.R. 86, 241
 Kawalec S. 216–219, 227
 Kelemen R.D. 51
 Keune M. 180, 192
 Kiełczewska A. 277–278
 Kiendl-Wendner D. 83
 Kiersztyn A. 138–139, 159, 196
 King L. 75, 77–78
 Kingston C. 28–29, 33
 Kirman A. 50
 Kjaer P.K. 50, 69, 91, 182, 188, 191

- Klare K. 53
 Kleinknecht A. 241
 Klimecki D. 194
 Knosala R. 161
 Koch J. 36–37, 46
 Kohl H. 81, 170–172
 Kojder A. 21, 71–72, 74, 164–165
 Kokushkin M. 67
 Komorowski B. 275
 Kopacz E. 272–273, 275–276
 Kopińska G. 227
 Korpi W. 49
 Koryś P. 227
 Kotowska I.E. 195
 Kowalczyk H. 178
 Kowalewska A. 128, 162, 225
 Kowalski S. 23, 194, 212
 Kozek W. 135
 Kozik R. 13
 Kozłowski M. 143
 Kozul-Wright R. 83
 Krajewska A. 152
 Krajewski S. 152
 Krasner S.D. 51
 Krasowska A. 23–24, 196
 Kretsos L. 23
 Krygier M. 72
 Krzaklewski M. 184
 Kubot Z. 23–24, 194
 Kuczyński W. 71, 165
 Kuisz J. 180
 Kundera M. 153
 Kunysz-Syrytczyk B. 228
 Kurczewski J. 165
 Kutyla J. 238
 Kvist J. 51
 Kwaśniewski A. 182
 Kwaśniewski J. 165
- L**
 Labrinidis G. 97
 Lachowska D. 27
- Lægreid P. 236
 Lane P.R. 91, 236
 Langille B. 21, 53, 55
 Lapavitsas C. 97
 Laursen K. 83
 Lauth H.J. 31–32
 Layard R. 156
 Lechevalier S. 268
 Ledeneva A.V. 32
 Leder A. 249
 Lehmann H. 151
 Lepage-Saucier N. 114
 Leszczyński A. 71, 197
 Leven B. 94, 238
 Levin M.A. 44
 Levitsky S. 31–33
 Lewandowski P. 114, 144, 159, 213, 277
 Liebowitz S.J. 37
 Lindo D. 97
 Lissowska M. 94
 Liszcz T. 202
 Luhmann N. 29, 50, 290
 Lux T. 50
- Ł**
 Łapiński K. 136, 162
 Łojko E. 74
 Łypacewicz S. 251
- M**
 Maciejewska M. 135, 167, 243
 Macintyre A. 164
 MacLeod B.W. 53
 Magda I. 247, 278
 Mahoney J. 36, 38–40, 42–44, 48
 Makowski D. 209
 Maksim M. 243
 Malczewski A. 34
 March J.G. 27
 Marcinkiewicz K. 99, 221
 Marczuk B. 23

- Margolis S.E. 37
 Marody M. 66, 70–71, 74, 191
 Marsden D. 247
 Marx P. 49
 Masiukiewicz P. 13
 Matejek J. 23
 Matusiak W. 169
 Maurer A. 65
 Mazur S. 50, 73, 192, 233
 Mączyńska E. 73, 248
 McConnell A. 51
 Meadway J. 97
 Meardi G. 181
 Mednis A. 226
 Mellbye K. 152
 Meller S. 221
 Merton R.K. 41
 Męcina J. 81, 176
 Mica A. 31, 260
 Michalski C. 180
 Michell J. 97
 Miklaszewska E. 13
 Milberg W. 83
 Miller L. 181, 186, 227
 Minkov M. 249
 Mirowski P. 50, 236
 Mistygacz M. 185
 Mojżesz 248
 Mokrzycki E. 71
 Molina O. 68
 Montenegro C.E. 164
 Morawiecki M. 189, 271, 276, 282
 Morawski W. 69, 99
 Mordangi M. 278
 Morgan G. 41, 261
 Moriconi S. 247
 Mrozowicki A. 13, 23–24, 74, 79, 135, 167, 196
 Mückenberger U. 52
 Muravyev A. 151
 Musiała A. 22, 203
 Muszalski W. 130
 Muszyński K. 90, 134, 194
 Myck M. 99, 153
- N**
 Nagel K. 104
 Najsztub M. 153, 277
 Nalepa W. 121
 Napiontek O. 186
 Napiórkowski T. 238
 Natali D. 180, 192
 Nieżurawska J. 56
 Nixon R. 49
 Niziołek M. 226
 Niżnik J. 108
 Nölke A. 75–78, 87
 Norman L. 97
 North D.C. 28–29, 33, 37
 Nübler I. 83
- O**
 Oczkowska M. 153
 Offe C. 67, 102
 Oglensky B. 163
 Okuno-Fujiwara M. 260
 Oleksiak P. 164
 Olsen J.P. 27
 Olszewski 183
 Opióła Z. 121
 Oręziak L. 107–108
 Osborne D. 219–220
 Osowski J. 35
 Ostoj I. 53
 Ours van J. 53, 155
 Owczarek D. 91, 118, 243–244
- P**
 Paineira J.P. 97
 Palczyńska M. 196, 244–245
 Palier B. 51, 255
 Palme J. 49
 Paluszkiewicz M. 144

- Pasternak-Malicka M. 166
 Pastusiak R. 77
 Paturot D. 152
 Pawlak W. 119
 Pawluczyk A. 110
 Pedersen K. 41, 261
 Peichl A. 50
 Perczyński P. 226
 Perrow C. 42
 Perulli A. 114
 Peterlik M. 136, 162
 Petrażycki L. 20–21, 29
 Petring A. 65
 Piechota S. 92, 177
 Pielach M. 24
 Pierson P. 36–37, 42, 48–49, 154, 210
 Pikula N.G. 23
 Pilitowski B. 72
 Piore M.J. 160
 Pires E. 97
 Pisarczyk Ł. 130–131, 203
 Platzer H.-W. 172
 Pochet P. 180, 192
 Podgórecki A. 20–21, 33
 Podkaminer L. 238
 Polak M. 50
 Polakowski M. 97, 100, 107
 Poławski P. 196
 Portes A. 214
 Portugal P. 77, 195
 Postuła M. 226
 Powell W.W. 28, 97
 Preuss U.K. 67
- R**
 Raczkowski M. 202–205, 209
 Radziwiłł K. 283
 Rae G. 97, 222
 Rafalska E. 282
 Ramazzotti P. 31
 Rapacki R. 108
 Rączka K. 202–205
 Redding G. 68
 Religa Z. 221
 Rhodes R.A.W. 27–28, 46, 68, 75, 180
 Riel S. 77
 Robert R. 72, 170
 Rocco P. 40
 Rockman B.A. 27–28
 Roe M.J. 46
 Rogers Hollingsworth J. 30
 Rogowski R. 55, 58, 206
 Rokita J. 70, 216–219, 221, 227
 Rosati D.K. 107
 Rosen S. 156
 Rose R. 36
 Ross F. 49
 Rostowski J. 275
 Rotkiewicz M. 209
 Rozwadowska A. 169, 235
 Rubaszek M. 54
 Runciman D. 182
 Rutkowski J. 135, 277
 Rychard A. 71, 74
 Rywin L. 227
 Rzońca A. 214
- S**
 Sachs J. 68
 Sadowska-Snarska C. 198
 Sadowski A. 72
 Sadowy J. 237
 Salazar-Xirinachs J.M. 83
 Saute R. 163
 Scarpetta S. 148
 Schäfer A. 91, 102–103
 Schaffner M. 164
 Schaik van F.N. 241
 Scherer S. 195
 Scheuer S. 167
 Schickler E. 274
 Schimanek T. 228

- Schimank U. 65
 Schleich J. 114
 Schmid G. 58
 Schmitt J. 241
 Schneider F. 164
 Schofield N. 28
 Schömann I. 114
 Schreyögg G. 36–37, 46
 Schumacher G. 48
 Scott A.J. 22, 188
 Seikel D. 65
 Selznick P. 28
 Semeniuk A. 99
 Sen A. 102
 Seron C. 163
 Shapiro M. 44
 Sheingate A. 31, 43, 264
 Shukayev M. 96
 Siara O. 50
 Sienkiewicz B. 179
 Sikorski C. 247
 Silva Turrini da A. 157–158
 Sitko-Lutek A. 247
 Skąpska G. 74, 290
 Skowron-Mielnik B. 159
 Skwirowski P. 153
 Sloth B. 50
 Smelser N.J. 78, 214
 Smith N. 241
 Smolarek M. 163
 Smyk M. 110
 Snyder F. 226
 Sobczyk A. 14, 129–131, 199, 208
 Sobják A. 94
 Soskice D.W. 5, 45, 59–60, 62, 68–69, 75, 239, 254
 Sosnowska A. 249
 Sowa J. 143, 249
 Spytek-Bandurska G. 128
 Stacewicz J. 94
 Standing G. 55
 Staniszkis J. 69, 71–72, 78
 Starczewska-Krzysztozek M. 212
 Stark D. 261
 Starke P. 51, 255
 Starnawski S. 70
 Starzyk E. 13
 Stelina J. 80, 119, 171–172, 246
 Stenfors A. 97
 Stephan A. 103
 Stolarczyk P. 214
 Stone K.V.W. 22
 Storper M.J. 22
 Streeck W. 30, 38–39, 42–43, 45, 52, 65, 91, 96, 102, 260–262
 Supernat J. 13
 Sutowski M. 238
 Swedberg R. 78, 214
 Sydow J. 36–37, 46
 Szacki J. 27
 Szelényi I. 69, 75, 78
 Szelewa D. 97, 100
 Sześciło D. 218, 220, 224, 226, 228, 235
 Szlachta J. 50, 73, 192
 Sznajder A. 77
 Szomburg J. 249
 Szreder K. 143
 Sztandar-Sztanderska K. 111
 Szulc A. 32
 Szumlewicz P. 23
 Szumowski Ł. 283
 Szut J. 225
 Szydło B. 271, 276, 282
 Szyłko-Skoczny M. 128
 Szymańska A. 113, 148
- Ś
- Śliwicki D. 243
 Świątkowski A.M. 203, 240
 Świetlik K. 212

T

Taleb N. 50
 Tarnawa A. 160, 164
 Tatsiramos K. 151
 Teisseyre P. 54
 Teles N. 97
 Teubner G. 50, 91
 't Hart P. 51, 177
 Thatcher M. 46, 68, 75
 Thelen K. 17, 30, 38–40, 42–44, 48,
 154, 173–174, 210, 254–256, 260
 Thewissen S. 51–52
 Thurston Ch. 40
 Tirole J. 114
 Tomaszewska M. 171, 246
 Tonkiss F. 22
 Topolewski K. 202, 205
 Torgler B. 164
 Townsley E.R. 69, 75
 Traxler F. 192
 Trebbi F. 51
 Trubek D.M. 188
 Trutkowski C. 227
 Trzeciakowski R. 277
 Tsai K.S. 31
 Turrini A. 157–158
 Turska A. 74
 Tusk D. 23, 96, 102, 119, 121, 176,
 178–179, 190, 218, 270, 275
 Tyrowicz J. 24, 110, 150, 164, 197,
 242

U

Uba K. 97
 Ueberfeldt A. 96
 Urbaniak B. 164

V

Vanhuysse P. 86
 Van Kersbergen K. 48
 Van Vliet O. 106

Varejão J. 195
 Varoufakis 290
 Varoufakis Y. 290
 Vatikiotis L. 97
 Vatn A. 31
 Vega M.L. 170
 Vet de J.M. 228
 Vieira M.B. 182
 Vis B. 48–49
 Visser J. 167, 180
 Vliegthart A. 75–78, 87
 Volkmann U. 65
 Vos H. 188
 Vosko L. 55
 Vranken M. 55

W

Wach K. 83
 Walczak K. 202–203
 Wałęsa L. 182
 Wasmer E. 114
 Weber M. 27, 151
 Wells W. 148
 Wensink W. 228
 Weresa M.A. 238
 Werner B. 65
 Węclawska D. 164
 Whitley R. 41, 261
 Wiaderny J. 184
 Wichrowski M. 66
 Wielądek R. 82
 Wielowieyska D. 270
 Wierzbowski M. 13
 Wilkin J. 66, 191
 Wilkinson F. 21, 55
 Williams C.C. 151–152
 Williamson J. 67
 Williamson O. 30
 Wiltbagen T. 58, 206
 Winczorek J. 31, 113
 Wiśniewski R. 31, 228, 243

Witkowski P. 278

Witt M.A. 68

Włoch R. 44, 87

Wojciechowski A. 90, 214

Wojciuk A. 120

Wojdyło-Preisner M. 243

Wojtasik W. 188

Wojtkowiak G. 159

Wójcik-Żołądek M. 159

Wratny J. 171–172, 198, 246

Wright E. 83, 166

Wrzeszcz-Kamińska G. 95

Wymeersch E. 46

Wypych-Żywicka A. 171, 246

Wysokińska Z. 81

Wyziński R. 204

Wyżniewicz B. 136, 162

Y

Yamamura K. 65, 260

Young D. 23, 148

Z

Zadura-Lichota P. 160, 164

Zajkowska O. 277

Zakrzewska-Bielawska A. 85

Zaleski J. 50, 73, 192

Zarycki T. 69, 194, 251

Zawadzki K. 243

Zawistowska A. 135

Zbiegień-Maciąg L. 247

Zbierowski P. 164

Zbyrad T. 23

Zdyb M. 13

Zelenska T. 241

Zhou H. 241

Zieliński M. 104

Zubek R. 188

Zybertowicz A. 71–72

Ż

Żakowiecki P. 114

Żuber P. 97

Spis tabel

Tabela 1.	Typologia instytucji nieformalnych	32
Tabela 2.	Wieloznaczność a dryf i konwersja	41
Tabela 3.	Zależna gospodarka rynkowa według Nölkego i Vliegharta	76
Tabela 4.	Wydatki i przychody z Funduszu Pracy (w zł)	105
Tabela 5.	Zmiana indeksu EPL (<i>Employment Protection Legislation</i>) dla umów standardowych 2006–2013	115
Tabela 6.	Zmiana indeksu EPL umów terminowych 2006–2013	116
Tabela 7.	Różnica (<i>gap</i>) między EPL na umowach standardowych i terminowych	117
Tabela 8.	Dłuższe okresy rozliczeniowe wprowadzane na podstawie „ustawy antykryzysowej” z 2009 r. a wielkość przedsiębiorstw	127
Tabela 9.	Długość, na którą przedłużono okresy rozliczeniowe w ramach postanowień reformy z 2013 r.	132
Tabela 10.	Dłuższe okresy rozliczeniowe wprowadzane na podstawie reformy kodeksu pracy z 2013 r. a wielkość przedsiębiorstw	133
Tabela 11.	Okresy, na jakie zawierano umowy na czas określony (w %)	140
Tabela 12.	Pracodawcy, u których stwierdzono naruszanie konkretnych przepisów prawa pracy (w %)	146
Tabela 13.	Wysokość kwoty wolnej od podatku a przeciętne roczne wynagrodzenie w latach 2006–2014	154
Tabela 14.	Liczba kontroli Państwowej Inspekcji Pracy a wielkość przedsiębiorstw w 2014 r.	161
Tabela 15.	Relacja przeciętnego wynagrodzenia w sektorze mikroprzedsiębiorstw do wynagrodzenia minimalnego	162
Tabela 16.	Trajektorie zmiany politycznej a zasięg organizacji i zdolności regulacyjne państwa	173
Tabela 17.	Wartość rynku zamówień publicznych i zmiana względem roku poprzedzającego	229
Tabela 18.	Modele gospodarek rynkowych a modele liberalizacji	258
Tabela 19.	Porównanie minimalnych stawek godzinowych na zlecenie i w umowach o świadczenie usług ze stawkami na umowach o pracę (zł brutto)	281

Spis wykresów

Graf 1.	Interakcje między polityką oszczędności a politykami odnoszącymi się do regulacji zatrudnienia	98
Wykres 1.	Skumulowany wzrost produktywności w wybranych państwach OECD i grupie G7 w latach 1994–2012 w % (1993 = 100%)	82
Wykres 2.	Zmiana w jednostkowych kosztach pracy w wartościach realnych w latach 1996–2012 (1996 = 100%)	82
Wykres 3.	Skumulowany wzrost kosztów pracy w całej gospodarce w latach 2004–2015	83
Wykres 4.	Wydatki socjalne jako % PKB w latach 1990–2015	87
Wykres 5.	Wzrost PKB <i>per capita</i> , zmiana roczna (w %)	88
Wykres 6.	Struktura zmian PKB od pierwszego kwartału 2007 do drugiego kwartału 2009 r. (w %)	93
Wykres 7.	Relacja długu publicznego do PKB (w %)	101
Wykres 8.	Koszt obsługi długu Skarbu Państwa a dług publiczny	102
Wykres 9.	Wydatki na aktywne polityki rynku pracy jako % PKB w latach 2004–2013	109
Wykres 10.	Zmiana w zatrudnieniu zależnym między 2001 a 2012 r. (w tys. zatrudnionych pracowników na konkretnych formach pracy w danych sektorach)	135
Wykres 11.	Segmentacja rynku pracy w latach 1997–2011 (w %)	136
Wykres 12.	Umowy zawierające z góry określony termin zakończenia w państwach Unii Europejskiej w 2014 r. (w %)	137
Wykres 13.	Formy zatrudnienia w Polsce w kohortach w 2008 i 2013 r. (osoby posiadające daną formę zatrudnienia według kohorty – w %)	138
Wykres 14.	Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia w pracy głównej wśród wszystkich pracujących według grup wieku i rodzaju umowy w 2014 r. (w %)	138
Wykres 15.	Formy zatrudnienia w Polsce według rodzaju wykształcenia w 2008 i 2013 r. (osoby posiadające daną formę zatrudnienia według wykształcenia – w %)	139
Wykres 16.	Liczba osób rozliczających się na podstawie umów cywilnoprawnych; osoby pracujące na umowach cywilnoprawnych i umowach cywilnoprawnych zawartych w sytuacji, w której powinna zostać zawarta umowa o pracę (w %)	142

Wykres 17. Liczba pracodawców naruszających art. 22 § 1 kodeksu pracy oraz liczba osób, wobec których naruszono przepisy ww. artykułu w latach 2011–2015 (w tys.)	143
Wykres 18. Liczba pracowników tymczasowych w latach 2003–2015	144
Wykres 19. Wskaźnik ochrony zatrudnienia (<i>Employment Protection Legislation</i>) a umowy terminowe w państwach rozwiniętych (w %)	149
Wykres 20. Luka płacowa między zatrudnionymi na umowach o zdefiniowanym terminie zakończenia i na umowach standardowych według kwintyli dochodowych w Unii Europejskiej, 2010 r. (w %)	156
Wykres 21. Dystrybucja pracowników pracujących na umowach standardowych według kwintyla dochodowego w UE w 2010 r. (w %)	157
Wykres 22. Dystrybucja pracowników pracujących na umowach niestandardowych według kwintyla dochodowego w UE (w %)	158
Wykres 23. Wysokość kar wymierzanych przez Państwową Inspekcję Pracy i sądy za naruszenia prawa pracy w porównaniu ze średnim i minimalnym wynagrodzeniem w latach 2006–2015	169
Wykres 24. Relacja między wskaźnikiem przejścia (<i>transition rate</i>) od umów posiadających zdefiniowany termin zakończenia do umów na czas nieokreślony a zatrudnieniem na umowach o zdefiniowanym terminie zakończenia w państwach członkowskich UE w latach 2011–2012 (w %)	197
Wykres 25. Relacja wynagrodzenia przeciętnego do wynagrodzenia minimalnego w Polsce w latach 2003–2015	211
Wykres 26. Zmiana w dochodzie rozporządzalnym gospodarstwa domowego między 2007 a 2010 r. według decyla dochodowego (w %)	213
Wykres 27. Zatrudnienie niestandardowe w administracji publicznej. Liczba osób, z którymi w danym roku została zawarta umowa zlecenia lub umowa o dzieło w administracji publicznej, a które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy (liczby bezwzględne, w tys. osób)	223
Wykres 28. Kryteria wyboru ofert w zamówieniach publicznych w latach 2004–2014 (w %)	230
Wykres 29. Różnica w uczestnictwie pracowników posiadających różne rodzaje umów niestandardowych w szkoleniach organizowanych przez pracodawcę w ciągu ostatnich 12 miesięcy w stosunku do pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony (jednostka – jedno szkolenie)	245

