

PIOTR ZIENTARA
Gdynia

POLSKI RYNEK PRACY

WSTĘP

Pomimo tendencji spadkowej, stopa bezrobocia w Polsce jest wciąż wysoka (około 11% w marcu 2008 r.) i *de facto* najwyższa wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej. Należy również pamiętać, iż w niektórych powiatach – zwłaszcza w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim – bezrobocie wciąż przekracza 20%. Jednocześnie na skutek masowej emigracji zarobkowej do krajów Europy Zachodniej (i polityki edukacyjnej kolejnych rządów, marginalizującej szkolnictwo zawodowe), zaczyna brakować wykwalifikowanych specjalistów w takich branżach, jak budownictwo czy przemysł stoczniowy, co przekłada się na szybki wzrost wynagrodzeń. To z kolei wzmacnia presję inflacyjną. Nie ulega zatem wątpliwości, iż to, co dzieje się na rynku pracy ma – i będzie mieć – znaczący wpływ na całą gospodarkę.

Teoretycznie wysoki odsetek osób pozostających bez pracy oznacza nie tylko niewykorzystany potencjał ludzki, ale również obciążenie dla budżetu państwa (tj. wszystkich podatników). Co więcej, odnotowany spadek o 9 punktów procentowych (z 20% w styczniu 2004 r.) jest efektem nie tyle zmiany polityki gospodarczej w dziedzinie zatrudnienia, co ożywienia gospodarczego, a przede wszystkim – chociaż pogląd ten jest kwestionowany przez niektórych polityków – wspomnianym powyżej procesom migracyjnym¹. Abstrahując od tego, jaki jest w rzeczywistości dokładny wpływ każdego z tych dwóch czynników na spadek bezrobocia, nie ulega kwestii, iż wyjazd około 2 milionów osób musi być odczuwalny w statystkach urzędów pracy. Ponadto oznacza to również utratę kapitału ludzkiego, gdyż – obok specjalistów – kraj bardzo często opuszczają dobrze wykształceni absolwenci szkół wyższych (którzy niekiedy zaczynają swą karierę zawodową w Londynie czy Dublinie od niskopłatnych zajęć poniżej ich kwalifikacji i ambicji). Sprawą otwartą pozostaje to, ilu z nich powróci i wykorzysta nabyte umiejętności

¹ Zob. także: A. Ziomek, *Polska młodzież na rynku pracy w rok po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna, Instytut Pracy i Polityki Społecznej” nr 1, 2006, s. 9.

i doświadczenie w pracy w Polsce (choć wydaje się, że część na pewno pozostanie na dłużej).

Warto zatem przeanalizować zagadnienia bezpośrednio związane z problematyką zatrudnienia i spróbować wskazać na przyczyny i konsekwencje procesów zachodzących w ostatnich latach na polskim rynku pracy. Niniejszy artykuł w szczególności dowodzi, iż w Polsce – na skutek wysokich kosztów pracy, relatywnie restrykcyjnego kodeksu pracy i silnej pozycji związków zawodowych – wykształcił się rynek pracy typu „swoi-obcy” (*insider-outsider labour market*), który dyskryminuje bezrobotnych i osoby wchodzące na rynek pracy (absolwenci) lub na niego powracające (kobiety po okresach wychowywania dzieci) oraz generalnie tych wszystkich, którzy są zatrudnieni (jedynie) na podstawie umowy-zlecenia lub umowy o dzieło. Zjawisko to osiągnęło apogeum tuż przed wejściem Polski do UE, kiedy w styczniu 2004 r. stopa bezrobocia przekroczyła 20%. Prawdą jest, że wymienione powyżej czynniki w znacznej mierze przyczyniły się do kumulacji negatywnych efektów podziału na „swoich” i „obcych”. Nie znaczy to jednak, iż nie warto dokładnie przeanalizować tego zjawiska i zastanowić się nad *raison d'être* ewentualnych zmian.

W pierwszej części artykułu omówiono teoretyczne aspekty regulacji rynku pracy, kładąc nacisk na ustawodawstwo chroniące zatrudnienie (*employment protection legislation*, EPL). Następnie omówiono teorię *insider-outsider* i przeanalizowano mechanizm powstawania oraz konsekwencje funkcjonowania takiego rynku pracy w polskich warunkach. W kolejnej części artykułu ukazano, w jaki sposób nadmierna regulacja rynku pracy może oddziaływać na proces zmian strukturalnych w całej gospodarce. Na końcu dokonano podsumowania, uwydatniając tak charakter wyzwań stojących przed współczesnymi systemami społeczno-gospodarczymi, jak i kluczową rolę kompromisu i współpracy (w ramach dialogu społecznego) w procesie wprowadzania reform.

REGULACJA RYNKU PRACY: „ZA” I „PRZECIW” WYSOKIEJ OCHRONIE ZATRUDNIENIA

W Polsce to kodeks pracy reguluje stosunki pracownicze. Źródłem przepisów zawartych w kodeksie jest natomiast ustawodawstwo oraz negocjacje zbiorowe². W tym sensie zauważa się, iż „otoczenie legislacyjne, sprzyjające negocjacom zbiorowym, wzmacnia restrykcyjne przepisy kodeksu pracy”³. Polski kodeks pracy wciąż opiera się na przepisach pochodzących z 1974 r. Generalnie kolejne

² Por. OECD, *Employment outlook*, Paris 2004, s. 64.

³ W.S. Siebert, *Labour Market Regulation: Some Comparative Lessons*, „Economic Affairs” vol. 25, 2005, s. 4.

modyfikacje z lat 1996, 2002 i 2003 wzmocniły pozycję pracowników⁴. Obecnie dowodzi się, iż regulacja rynku pracy jest efektem oddziaływania trzech niewykluczających się czynników: 1) ekonomicznego, tj. regulacja jest skutkiem niedoskonałości mechanizmu rynkowego (*market failure*); 2) politycznego (tzw. *economics of politics argument*); 3) prawnego (tradycja legislacyjna)⁵.

Abstrahując od pierwszych dwóch czynników (co będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części artykułu), warto zaznaczyć, iż trzecia determinanta wiąże się bezpośrednio z tradycją prawną obowiązującą w danym kraju. Innymi słowy „kultura regulacji” jest w dużej mierze kształtowana przez narodowe systemy prawne; dlatego też „można spodziewać się, iż społeczeństwa, które regulują jeden obszar aktywności, będą także regulować inne obszary”⁶. W tym kontekście wskazuje się na – i przeciwstawia sobie – francuski (kontynentalny) system prawa skodyfikowanego i anglosaską tradycję prawa zwyczajowego (*common law*), dowodząc, iż w państwach takich jak Wielka Brytania czy USA, kodeks jedynie uzupełnia niepisane prawo, a jego głównym źródłem jest werdykt sądu (*precedens*), co stoi w sprzeczności z konstytutywną przesłanką modelu francuskiego. W efekcie fundamentalne znaczenie *precedensu* i ławy przysięgłych w tradycji anglosaskiej sprawia, iż regulacyjna aktywność państwa – również w zakresie rynku pracy – zostaje skutecznie ograniczona. Jak wiadomo, polski system prawny jest wzorowany na francuskim, co (obok spuścizny realnego socjalizmu) może tłumaczyć wysoki stopień regulacji stosunków pracodawca-pracownik w naszym kraju.

Najważniejszym aspektem regulacji rynku pracy – obok takich zagadnień, jak m.in. wysokość płacy minimalnej czy długość tygodnia pracy i urlopu macierzyńskiego – jest wspomniane już ustawodawstwo chroniące zatrudnienie, które w dużej mierze decyduje o elastyczności rynku pracy. Im jest ono wyższe, tym trudniej/kosztowniej jest zwolnić pracownika i tym bardziej rynek pracy jest nieelastyczny. Według *OECD*, dla Polski syntetyczny wskaźnik *EPL* (*Employment Protection Legislation* – wskaźnik prawnej ochrony zatrudnienia)⁷, przyjmujący wartości od 0 do 6, wynosi 2,1⁸. To znacznie więcej niż w USA (0,7) czy Wielkiej Brytanii (1,1).

W literaturze przedmiotu – mimo iż wielu ekonomistów postrzega restrykcyjne *EPL* jako zjawisko negatywne (o czym poniżej)⁹ – pojawiają się opinie

⁴ N. Choueiri, Z. Murgasova, I. Székely, *Republic of Poland: Selected issues*, „IMF Country Report No. 05/264”, International Monetary Fund, Washington DC 2005, s. 52.

⁵ W.S. Siebert, *op. cit.*, s. 7-8.

⁶ J. Botero, S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, „The Regulation of Labor”, *Quarterly Journal of Economics*, November, 2004, s. 1371.

⁷ Wskaźnik *EPL* składa się z trzech komponentów częściowych: 1) ochrona pracowników zatrudnionych na umowę o pracę; 2) wymagania dotyczące zwolnień zbiorowych; 3) stopień regulacji czasowych form zatrudnienia.

⁸ *OECD*, *op. cit.*, s. 117.

⁹ Zob. np. J. Heckman, C. Pagès, *The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labour Markets*, „NBER Working Paper”, nr 7773, 2000; G. Saint-Paul, *op. cit.*, s. 263-316.

kwestionujące takie podejście; niektóre opracowania uwydatniają pozytywne strony wysokiego stopnia ochrony miejsca pracy i przedstawiają ekonomiczne argumenty przemawiające za taką tezą¹⁰. W konsekwencji kontestuje się przekonanie o tym, iż elastyczność rynku pracy¹¹ (co gwarantuje niskie *EPL*) może być postrzegana jako skuteczny sposób na rozwiązanie problemów rynku pracy.

Przede wszystkim podkreśla się, iż wysoki stopień ochrony miejsca pracy poprawia sytuację bytową (*welfare-improvement*) pracowników poprzez zagwarantowanie im stabilności dochodu¹². Dalej, z makroekonomicznego punktu widzenia, dowodzi się, iż – zważywszy na to, iż rząd finansuje zasiłki dla bezrobotnych oraz inne dobra publiczne z podatków (bezpośrednich i pośrednich) płaconych przez pracujących – tzw. społeczna (publiczna) wartość etatu może być wyższa niż jego wartość prywatna (indywidualna). Inaczej rzecz ujmując, likwidowane miejsce pracy może być dla pracodawcy nieproduktywne, a przez to nieopłacalne, jednak dla całego społeczeństwa może stanowić pewną korzyść (nie trzeba – w uproszczeniu – wypłacać zasiłków i zmniejszać nakładów na dobra publiczne¹³). Wynika stąd, iż bez interwencji rządu (tj. restrykcyjnego kodeksu pracy), byłoby zbyt wiele zwolnień w stosunku do tego, co jest „społecznie pożądane”.

Po drugie, z perspektywy teorii zarządzania zasobami ludzkimi, argumentuje się, że pracownik, świadomy tego, iż trudno jest go zwolnić (co gwarantuje wysoki stopień *EPL*), jest bardziej zaangażowany w pracę i mocniej identyfikuje się z przedsiębiorstwem, co w długim okresie przekłada się na zwiększoną wydajność pracy. Jednocześnie świadomość tego, iż w każdej chwili można zostać zwolnionym (co może, ale nie musi się zdarzyć, gdy restrykcyjność *EPL* jest niska), sprawia, iż zatrudniony nie przykłada się do wykonywanej pracy, nie identyfikuje się z firmą czy nie stara się poprawić swych umiejętności przydatnych tylko w tym konkretnym przedsiębiorstwie (tzw. *non-transferable skills*)¹⁴.

Po trzecie, coraz częściej dowodzi się, iż należy krytycznie spojrzeć na „jakość” miejsc pracy, które – dzięki relatywnie niskiemu *EPL* – tworzone są masowo w krajach anglosaskich. W tym kontekście uwydatnia się fakt, iż są to często tzw. *Mcjobs* – nisko płatne, mało perspektywiczne zajęcia, które niemal w takim samym stopniu jak bezrobocie rodzą poczucie frustracji. Innymi słowy, trzeba skończyć „ze zwyczajem powtarzania – niczym hinduskiej mantry – tezy mówiącej o tym, że

¹⁰ Zob. np. S. Nickell, R. Layard, *Labour Market Institutions and Economic Performance*, w: *Handbook of Labor Economics*, red. O. Ashenfelter, D. Card, vol. 3, nr 3, Summer, s. 55-74.

¹¹ Chodzi tu o elastyczność zatrudnienia, a nie elastyczność płacową.

¹² Ten tok rozumowania opiera się na założeniu, iż zatrudnionych cechuje zwiększona awersja do ryzyka i że nie mają oni możliwości (prywatnego) ubezpieczenia się od utraty pracy; zob. C. Pissarides, *Employment Protection*, „*Labour Economics*” vol. 8, 2001, s. 131-159.

¹³ Co jest efektem zmniejszonych wpływów do budżetu państwa wskutek niepłacenia podatków (tak bezpośrednich, jak i częściowo pośrednich) przez bezrobotnego.

¹⁴ M. Belot, J. Boone, J. van Ours (2002), *Welfare Effects of Employment Protection*, „CEPR Discussion Paper”, nr 3396.

lepszą pracę jakkolwiek niż brak pracy. Okazuje się, że jest to teza bałamutna, że praca byle jaka, jest równie zła co bezrobocie. Uporczywie jesteśmy też przekonani o tym, że uniwersalnym lekarstwem na kłopoty rynku pracy są tzw. elastyczne formy zatrudnienia”¹⁵.

Powyższe argumenty można jednak podważyć. Gdy pracodawca będzie („sztucznie”) unikał zwalniania pracowników w imię dobra społecznego (a na skutek restrykcyjnego EPL), z czasem może okazać się, iż jego firma utraci konkurencyjność (ze względu na przerosty zatrudnienia zwiększające koszty stałe) i w skrajnym przypadku może zbankrutować. Efekt ekonomiczno-społeczny upadłości – tj. wszyscy tracą pracę, przechodzą na zasiłki i nie zasilają budżetu państwa (a firmy kooperujące ponoszą straty) – niewątpliwie przewyższa nawet znaczne zwolnienia indywidualne. Jeśli chodzi o zaangażowanie w pracę, można równie dobrze dowodzić, iż to właśnie brak ochrony (czyli świadomość, że w każdej chwili można pracę stracić) powoduje, iż zatrudniony stara się bardziej, by udowodnić przełożonemu, że jest ponadprzeciętnie przydatny i z tego powodu „nie warto” go zwalniać.

Równie trudno zgodzić się z tezą, jakoby z gruntu fałszywe było twierdzenie, że „lepszą pracę byle jaka niż żadną”. Krytycy tworzenia *Mcjobs* zapominają o kilku ważnych aspektach. Przede wszystkim, nie bierze się pod uwagę tego, iż na szeroko rozumianą jakość pracy wpływa o wiele więcej czynników (atmosfera, przełożony, szkolenia). W tym sensie można wykonywać pracę, która – nie dając nam teoretycznie satysfakcji – nie jest na miarę naszych ambicji, a przy tym cenić ją ze względu na wyrozumiałego szefa i świetną atmosferę. *A rebours*, można realizować się na danym stanowisku, a jednocześnie przychodzić do pracy niechętnie, wiedząc, iż przełożony jest arogancki i niekompetentny, a współpracownicy nie tworzą zgranego, wspierającego się kolektywu (co negatywnie oddziałuje na atmosferę pracy). Inaczej rzecz ujmując, nawet praca na miarę naszych ambicji i oczekiwań (w sferze wynagrodzenia) może być stresująca i rodzić poczucie frustracji.

Poza tym, osoba mająca byle jaką pracę zarabia (nawet jeśli wysokość zarobków kształtuje się poniżej średniej krajowej) i ma kontakt z drugim człowiekiem, czego nie można powiedzieć o bezrobotnym, który nie dość, że jest na utrzymaniu państwa/rodziny (ewentualnie żyje z oszczędności), to ma niezwykle utrudniony kontakt z innymi (większość znajomych pracuje i nie ma czasu). Co więcej, gdy osoba nie do końca usatysfakcjonowana swoją dotychczasową pracą, szuka nowego zatrudnienia i jest zapraszana na rozmowy kwalifikacyjne, ma świadomość, że zawsze ma do czego wrócić (co może zmniejszyć stres). Również prowadzący rekrutację mogą świadomie lub podświadomie faworyzować tych, którzy – choć wykonują niesatysfakcjonujące ich prace – są jednak zatrudnieni (a zatem dotychczasowy pracodawca ceni sobie ich potencjał, a oni są na tyle zaradni, że znaleźli zatrudnienie).

¹⁵ K.W. Frieske, *Dwa oblicza rynku pracy*, „Dialog”, lipiec 2006, s. 64.

W tym sensie osoba pozostająca od miesięcy bez pracy – co jest typowe dla Francji i Niemiec, gdzie *EPL* jest restrykcyjne – może być postrzegana w czasie procesu rekrutacyjnego jako ktoś niezaradny i bierny, co oczywiście nie sprzyja przekonywaniu potencjalnego pracodawcy o jej przydatności dla firmy. Ponadto, wiedząc, jak wiele zależy od tego, czy zostanie zatrudniona czy nie (przecież „nie ma do czego wrócić”), może bardziej się denerwować i w rezultacie nie wypaść korzystnie w oczach rekrutującego. Z tych względów bezrobocie, czyli brak jakiegokolwiek pracy, jest bardziej stresogenne i bardziej przyczynia się do marginalizacji i wykluczenia niż wykonywanie byle jakiej pracy.

To z kolei – przechodząc z perspektywy socjopsychologicznej na grunt czysto ekonomiczny – bezpośrednio wiąże się z najistotniejszym mankamentem restrykcyjnego *EPL*. Chodzi mianowicie o to, iż nawet jeśli rzeczywiście chroni ono istniejące miejsca pracy to – co znacznie ważniejsze – zniechęca do tworzenia nowych. Innymi słowy, ustawodawstwo chroniące zatrudnienie wpływa w dwojaki – i przeciwstawny – sposób na dynamikę rynku pracy. Z jednej strony *EPL*, zniechęcając do zwalniania, zmniejsza „napływ” osób do bezrobocia, z drugiej zaś, utrudniając bezrobotnym znalezienie pracy, zmniejsza „odpływ” z bezrobocia¹⁶. W rezultacie spełnia ono swą podstawową funkcję, ale odbywa się to (zbyt) wysokim kosztem¹⁷. Wydaje się, że w Polsce – gdzie „odpływ” z bezrobocia następuje przede wszystkim na skutek masowej emigracji do Wielkiej Brytanii, Irlandii i innych krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (np. Islandii i Norwegii) – zachodzi powyższa prawidłowość.

Jednak w warunkach polskich, czynnikiem, który w jeszcze większym stopniu niż restrykcyjne *EPL*, zniechęca do tworzenia nowych miejsc pracy, są wysokie (pozapłacowe) koszty pracy¹⁸. Warto nadmienić, iż w literaturze przedmiotu bardzo często porównuje się faktyczne następstwa restrykcyjności *EPL* do podatku (od „dostosowywania wielkości siły roboczej”) ponoszonego przez pracodawcę, obok tradycyjnych obciążeń związanych z zatrudnieniem pracownika. W rezultacie w Polsce klin podatkowy (przy przeciętnym niskim wynagrodzeniu) jest jednym z najwyższych wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej (w 2004 r. wynosił 41,9%). Wysokie pozapłacowe koszty pracy to efekt względnie dużego stopnia redystrybucji dochodu narodowego (w 2005 r. 49% PKB), a zwłaszcza cza problemów systemu ubezpieczeń społecznych (ZUS i KRUS)¹⁹.

¹⁶ OECD, *op. cit.*, s. 63.

¹⁷ Jest to szczególnie widoczne w tych branżach (z reguły nowoczesne technologie informatyczno-telekomunikacyjne), w których – ze względu na tempo postępu naukowo-technicznego i intensyfikację konkurencji – wprowadzanie innowacji bezpośrednio pociąga za sobą redukcję zatrudnienia. W takich sektorach restrykcyjne przepisy kodeksu pracy automatycznie obniżają konkurencyjność przedsiębiorstw; zob. także: D. Young, *Employment Protection Legislation: Its Economic Impact and the Case for Reform*, „European Economy, Economic Papers” nr 186 (July), European Commission, Brussels 2003.

¹⁸ *Jobs, please*, „Economist” nr 8224, 31 March 2001, s. 33.

¹⁹ Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż OFE (drugi filar), nie mając możliwości inwestowania poza

Podsumowując, polski rynek pracy – w porównaniu z rynkami pracy krajów anglosaskich (na których Polacy tak chętnie szukają zatrudnienia) – jest mało elastyczny. Relatywnie restrykcyjne EPL, w połączeniu z wysokimi kosztami pracy, generalnie nie sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy²⁰. Co gorsza jednakże, kodeks pracy przyznaje szerokie przywileje osobom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (i częściowo określony), tym samym osłabiając pozycję pracodawcy i w jakimś stopniu ograniczając jego autonomię. Z pewnego punktu widzenia zatem wszelkie próby omięcia niedogodności związanych z zatrudnianiem na podstawie kodeksu pracy – czyli m.in. „zmuszanie” dotychczasowych pracowników do samozatrudnienia – można postrzegać jako racjonalne.

Z drugiej jednak strony należy wyraźnie zaznaczyć, iż wysokie bezrobocie było niejako korzystne dla pracodawców, którzy – mogąc przynajmniej teoretycznie dyktować warunki zatrudnienia – niejednokrotnie nieetycznie wykorzystywali słabszą pozycję pracobiorców (nadużycia w supermarketach, przypadki dyskryminacji kobiet w czasie rekrutacji, *etc.*). Do tego należy dodać kwestię kwalifikacji kadry kierowniczej, a zwłaszcza stylu zarządzania – wielu polskich managerów wciąż preferuje raczej zarządzanie nakazowo-kontrolne niż oparte na konsultacjach i partnerstwie – co nie sprzyja ani współpracy w firmach, ani dialogowi społecznemu w ramach Komisji Trójstronnej.

Istnieją podstawy, by twierdzić, iż obowiązywanie restrykcyjnych przepisów dotyczących zwalniania oraz wysokich pozapłacowych kosztów pracy spowodowało, że w Polsce – kraju (tradycyjnie) silnych związków zawodowych – wykształcił się specyficzny rodzaj rynku pracy, a mianowicie wspomniany rynek pracy typu „swoi-obcy”. Zjawisko to, jak już zauważono na wstępie, osiągnęło swe apogeum w okresie tuż przed wstąpieniem Polski do UE. Mimo iż sytuacja na rynku pracy znacznie się zmieniła, warto szczegółowo przeanalizować mechanizm powstawania oraz konsekwencje funkcjonowania takiego systemu.

GENEZA I CHARAKTER RYNKU PRACY TYPU „SWOI-OBCY”

W Polsce podstawą prawną normującą tzw. stosunki przemysłowe, tj. całościowo kształt relacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem reprezentowanym przez

granicami kraju, kupują obligacje skarbowe, tym samym *de facto* finansując deficyt budżetowy. Co więcej, 30 listopada 2006 r. pojawiła się także propozycja (Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej), aby środkami finansowymi OFE zarządzał ZUS, co wielu komentatorów – a zwłaszcza autorów reformy emerytalnej (m.in. profesor Marek Góra z SGH) – odebrało nie tylko jako „krok wstecz”, ale również jako próbę przejęcia kontroli nad pieniędzmi ubezpieczonych przez polityków.

²⁰ Zob. N. Choueiri, Z. Murgasova, I. Székely, *op. cit.*, s. 35; M. Boni, *The Labor Market in Poland: Current Trends and Challenges*, w: *Labor, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process: Changing Perspectives and Policy Options*, red. B. Funck, L. Pizzati, World Bank, Washington DC 2002.

związki zawodowe²¹, jest zbiorowe prawo pracy (zawarte w zbiorowym kodeksie pracy). Ze względu na rolę, jaką „Solidarność” odegrała w obaleniu systemu komunistycznego, w początkowym okresie transformacji ustrojowej uchwalono ustawy zbiorowego prawa pracy, faworyzujące i wzmacniające pozycję ruchu związkowego. Generalnie stan ten – pomimo wprowadzeniu pewnych modyfikacji i opracowaniu (w 2005 r.) przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy robotniczej wersji zbiorowego kodeksu pracy – nie uległ zasadniczej zmianie.

23 maja 1991 r. uchwalono ustawy²² o związkach zawodowych (uzz), o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (ursz) i organizacjach pracodawców (uoo), które – przyznając prymat działaniom związkowym w stosunkach przemysłowych – *de iure* sankcjonowały swoistą dyskryminację pracodawców²³. Na przykład w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w ogóle nie uwzględniono instytucji lokautu, ani żadnej innej formy prowadzenia sporu zbiorowego przez pracodawcę (który może jedynie reagować na inicjatywy związkowe), co stoi w sprzeczności z postanowieniami znajdującymi się w Europejskiej Karcie Socjalnej i konwencji 87/1948 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Ponadto, pracodawca nie ma prawa zainicjować sporu zbiorowego (art. 1 ursz)²⁴, ani do niego nie przystąpić po ogłoszeniu przez związki, gdyż ustawa przewiduje karę grzywny za utrudnianie prowadzenia sporu zbiorowego (art. 26 ursz).

O mocnej pozycji strony związkowej mogą również świadczyć następujące uprawnienia i przywileje: aby założyć związek wystarczy 10 pracowników (art. 12 uzz)²⁵; w przedsiębiorstwach, w których co najmniej 150 osób należy do związku zawodowego, przewodniczący organizacji związkowej jest zwolniony z obowiązku

²¹ Należy wyraźnie zaznaczyć, iż dychotomia pracodawca – pracobiorca jest nie do końca precyzyjna i trzeba traktować ją umownie. W mniejszych firmach, gdzie właściciel-przedsiębiorca jest jednocześnie pracodawcą, rzeczywiście można z pewnym uproszczeniem traktować w ten sposób tę relację. Jednak w spółkach akcyjnych, zarówno managerowie (kierownictwo), jak i szeregowi pracownicy są zatrudniani – a więc są pracobiorcami – przez właścicieli (tj. akcjonariuszy), którzy są faktycznymi pracodawcami. Managerowie, „wynajęci” po to, by maksymalizować zysk w krótkim okresie i wartość firmy w długim, zarządzają przedsiębiorstwem, decydując m.in. o zatrudnianiu i zwalnianiu podwładnych, tym samym pełniąc funkcję pracodawcy (w stosunku do szeregowych pracowników). Dlatego też dochodzi do konfliktów na linii managerowie – związki zawodowe reprezentujące zatrudnionych, a nie akcjonariusze (czyli pracodawcy *sensu stricto*) – związki zawodowe.

²² Dz.U., nr 55, z dnia 26 czerwca 1991 r., Warszawa; zob. także: K. Baran, *Komentarz do ustaw o związkach zawodowych, o organizacjach pracowniczych, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, o zwolnieniach grupowych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2004.

²³ Zob. R. Skowron, *Dialog zamiast nierównej pozycji*, „Rzeczpospolita” nr 278, 26-27 XI 2005, s. C4.

²⁴ Ustawa *explicitie* upoważnia tylko stronę pracowniczą do wszczęcia sporu (art. 1 ursz); co więcej, żądania pracodawcy nie mogą być samoistnym przedmiotem sporu.

²⁵ Co w pełni wykorzystano w przemyśle górniczym, gdzie w 2003 r. funkcjonowało 29 organizacji pracowniczych, których członkowie stanowili 86% wszystkich zatrudnionych. W niektórych kopalniach do związków należało 110% załogi (bo niektórzy górnicy działali w dwóch lub trzech związkach, by skorzystać z ochrony przed zwolnieniem); zob. *Węgiel albo śmierć*, „Nowe Państwo” nr 10/2003, s. 24-25.

świadczenia pracy i pobiera tzw. pensję związkową (art. 31 uzz). Co ważniejsze, działacze związkowi są specjalnie chronieni przed utratą pracy, na skutek czego ich zwolnienie jest w praktyce bardzo trudne (art. 32 uzz). Jednocześnie należy wspomnieć tu o obradach komisji trójstronnej, w czasie których związkowcy, często wspierani przez reprezentantów (kolejnych) rządów, faktycznie uzyskują przewagę nad przedstawicielami pracodawców i są w stanie zablokować propozycje zmian w kodeksie pracy, wysuwane przez tych ostatnich.

Dlatego też ustawodawstwo, które przyznaje szerokie uprawnienia i przywileje związkowi zawodowemu, a tym samym wzmacnia ich wpływ w szeroko rozumianej sferze polityczno-gospodarczej, stało się podstawą opracowania wskaźnika ochrony związków zawodowych (*Union Protection Index – UPI*)²⁶. *UPI*, stworzony przez J. Botero, S. Djankova, F. La Portę, Lopez-de-Silanes'a i A. Shleifera, przybiera wartości na skali od 0 do 1. Im wartość wskaźnika jest wyższa, tym związki są bardziej chronione oraz mają większe kompetencje i przywileje. Jest to o tyle istotne, iż z reguły stopień uprzywilejowania związków, wynikający ze sprzyjającego ustawodawstwa, idzie w parze z restrykcyjnością *EPL*. Innymi słowy, im większa ochrona i uprzywilejowanie organizacji pracowniczych, tym bardziej restrykcyjne *EPL* (por. wykres 1)²⁷. Wartość wskaźnika *UPI* dla Polski wynosi 0,57, czyli znacznie więcej niż w krajach anglosaskich (Wielka Brytania – 0,19; USA – 0,26)²⁸. Wynika zatem, iż o faktycznej sile związków zawodowych decyduje – oprócz liczebności (*union membership*) i stosunku należących do związków zawodowych w zatrudnieniu ogółem (*union density*) – także wartość *UPI*. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, iż procentowy udział członków organizacji pracowniczych w zatrudnieniu ogółem jest w Polsce niższy niż w USA i Zjednoczonym Królestwie (zob. wykres 1); niemniej to właśnie w Polsce związki zawodowe mają znacznie większy wpływ na politykę gospodarczą i stosunki pracownicze niż w obu tych krajach.

W efekcie – na skutek obowiązywania restrykcyjnego kodeksu pracy i umocnienia statusu związków związkowych – w Polsce (podobnie jak we Francji i Niemczech) można dostrzec zjawiska typowe dla rynku pracy typu „swoi-obcy”. W myśl teorii, insiderzy („swoi”) to osoby, które – zatrudnione na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (w mniejszym stopniu określony), co gwarantuje im względnie wysoką stabilność zatrudnienia – znajdują się wewnątrz systemu²⁹. Dla nich jakiegokolwiek potencjalne korzyści wynikające z liberalizacji kodeksu pracy, a przede wszystkim złagodzenia przepisów dotyczących zwalniania,

²⁶ W dalszej części artykułu stosować się będzie skrót *UPI*.

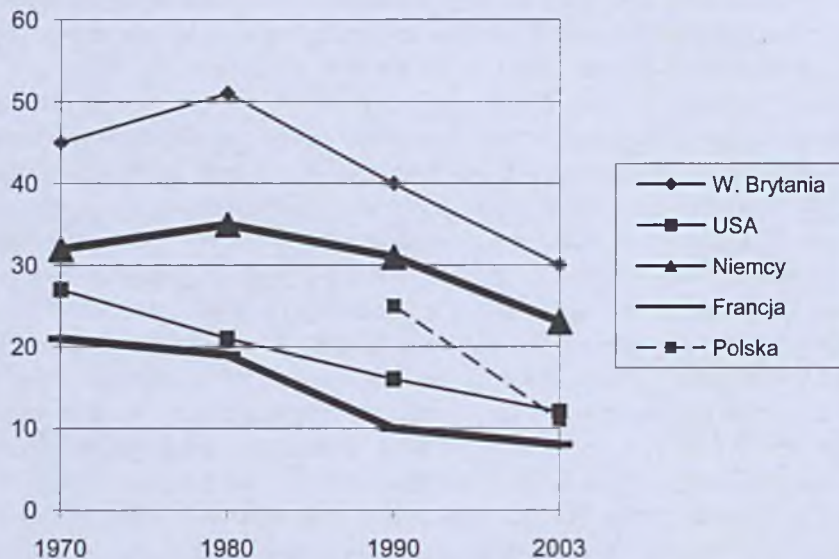
²⁷ W.S. Siebert, *op. cit.*, s. 3. Jak wynika z tabeli 1, istnieje statystycznie istotna, dodatnia korelacja pomiędzy restrykcyjnością *EPL* i stopniem ochrony związków zawodowych (współczynnik korelacji wynosi 0,77).

²⁸ J. Botero, S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, *op. cit.*, internetowa baza danych dostępna na: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/shleifer.html>.

²⁹ Z tego powodu angielskie określenie insider wydaje się bardziej adekwatne (*inside* – wewnątrz).

Wykres 1

Udział (%) osób należących do związków zawodowych w zatrudnieniu ogółem



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Power without responsibility*, „Economist” nr 8475, 27 April 2006, s. 32; dane „Solidarności” i OPZZ.

są warte mniej niż ryzyko utraty (uprzywilejowanej) pozycji, jaką cieszą się na rynku pracy. Inaczej mówiąc z ich punktu widzenia uelastycznienie rynku pracy jest raczej zagrożeniem (a więc zjawiskiem negatywnym) niż pożądaną zmianą i istotnym elementem reformy wolnorynkowej³⁰. Oczywiście klasycznymi insiderami są związkowcy (zresztą liderzy związkowi, jak już zauważono, są objęci ponadprzeciętną ochroną przed zwolnieniem), którzy w imię obrony praw pracowniczych blokują próby liberalizacji przepisów prawa pracy zarówno w czasie obrad Komisji Trójstronnej, jak i za pomocą jawnych nacisków na polityków (lobbying, manifestacje uliczne, etc.). Chronią zatem raczej interes aktualnie zatrudnionych niż wszystkich ludzi pracy³¹.

³⁰ Zob. *Ducking change, the European way*, „Economist” nr 8474, 22 April 2006, s. 32.

³¹ Koncepcja *insider-outsider* łączona jest się z histerezą, czyli przekonaniem, że zaburzenia w krótkim okresie mają wpływ na punkt równowagi w długim okresie. Na rynku pracy mechanizm histerezy przedstawia się następująco: kiedy pojawia się recesja, niektórzy „swoi” tracą pracę i stają się „obcy”; w takiej sytuacji insiderzy wykorzystują swoją „rzadkość”, domagając się od pracodawców

Outsiderzy („obcy”) – w głównej mierze osoby bezrobotne oraz zatrudnione jedynie na podstawie umowy-zlecenia lub umowy o dzieło, a także ci, „zmuszeni” do samozatrudnienia – znajdują się na zewnątrz systemu. Outsiderzy, ze względu na restrykcyjność *EPL* i wysokie koszty pracy, nie mogą znaleźć zatrudnienia lub są zatrudnieni na o wiele gorszych warunkach (na podstawie kodeksu cywilnego, a nie kodeksu pracy) niż pracujący na etacie. W efekcie tworzy się dwuwarstwowy rynek pracy, na którym dochodzi do faktycznej dyskryminacji outsiderów. W ich interesie leży zatem liberalna reforma rynku pracy, którą postrzegają nie jako zagrożenie – jak to jest w przypadku insiderów – ale szansę na zmianę swego statusu. Niemniej w duchu wspomnianego na początku argumentu politycznego, outsiderzy – a zatem bezrobotni, absolwenci, kobiety wracające na rynek pracy po okresach przerw związanych z wychowywaniem dzieci czy osoby starsze – są grupą wysoce heterogeniczną i nieorganizowaną, co sprawia, iż są nieskuteczni w forsowaniu reform wolnorynkowych.

Natomiast insiderzy, zrzeszeni w związkach lub faktycznie reprezentowani przez nie, są dobrze zorganizowani i nie dopuszczają do wprowadzania zmian, zagrażających *status quo*. Dysponując rozwiniętymi strukturami i uprawnieniami, a przede wszystkim realnym wpływem na kierunek polityki gospodarczej, są w stanie skutecznie blokować plany liberalizacji kodeksu pracy, obniżenia wydatków socjalnych czy zmniejszenia subsydiów dla nierentownych przedsiębiorstw państwowych. Taka zachowawcza, antyrynkowa postawa ma poważne implikacje.

KONSEKWENCJE UKSZTAŁTOWANIA SIĘ RYNKU PRACY TYPU „SWOI-OBCE”

Niewątpliwie najbardziej oczywistym efektem ukształtowania się rynku pracy typu „swoi-obcy” i uprzywilejowanej pozycji insiderów jest wysoka stopa bezrobocia. Jak już zauważono we wstępie, w ostatnim okresie rzeczywiście nastąpił spadek liczby osób pozostających bez pracy (abstrahując przy tym od skali procederu rejestrowania się w urzędach pracy jedynie w celu wyłudzenia świadczeń, tj. przede wszystkim ubezpieczenia zdrowotnego). Powtórzmy, pozostaje kwestią otwartą rozstrzygnięcie tego, w jakim stopniu do zmniejszenia stopy bezrobocia przyczyniła się masowa emigracja, a w jakim wzrost gospodarczy. Niewiele osób zadaje sobie jednak pytanie, jak (hipotetycznie) wyglądałby polski rynek pracy w 2007 r., gdyby większość państw UE wprowadziła (tak jak Niemcy i Austria)

wyższych płac i rezygnując z wywierania nacisku na ponowne zatrudnienie zwolnionych, co sprawia, że gospodarka znajduje się w (nowym) punkcie równowagi przy wysokich płacach i niskim zatrudnieniu (obliczenia ekonometryczne – jeszcze niepublikowane – prowadzone przez G. Kuczyńskiego i autora niniejszego artykułu potwierdzają, że działanie tego mechanizmu można dostrzec również w Polsce); zob. także: D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2000, s. 245-246.

długie okresy przejściowe. Przecież gdyby w Irlandii i Wielkiej Brytanii bezrobocie było wysokie – czyli gdyby i tam obowiązywało restrykcyjne *EPL*, a jednocześnie koszty pracy byłyby znacznie wyższe – to z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że oba kraje zachowałyby się w 2004 r. jak Niemcy i Austria.

Co więcej, nie należy zapomnieć, iż naturalna stopa bezrobocia w Polsce jest szacowana na około 12,9% (2004 r.)³². Oznacza to, iż nawet jeśli bezrobocie obniży się w najbliższym czasie o 2-3 punkty procentowe, to i tak – z definicji – będzie trudno go obniżyć do poziomu jednocyfrowego (i będzie się utrzymywać, podobnie jak w Niemczech, na wysokości 9-10%; chyba, że nastąpi kolejna fala wyjazdów za granicę). Zejście poniżej tego poziomu, czyli faktyczne obniżenie naturalnej stopy bezrobocia, wymaga bowiem zastosowania środków o charakterze mikroekonomicznym (po stronie podaży), a zatem liberalizacji kodeksu pracy i obniżenia kosztów pracy. Nie można zapomnieć też, iż w niektórych powiatach stopa bezrobocia wciąż przekracza 20%. Jest to częściowo skutkiem obowiązywania względnie wysokiej płacy minimalnej (będącym jednym z głównych postulatów związków zawodowych), co – w połączeniu z regionalnym niezróżnicowaniem kosztów pracy³³ – zniechęca do tworzenia nowych miejsc pracy i równocześnie wpływa na rozwój szarej strefy³⁴.

Innym niekorzystnym trendem charakteryzującym polski rynek pracy, jest bardzo niski wskaźnik zatrudnienia, szczególnie w porównaniu z nowymi krajami członkowskimi z Europy Środkowo-Wschodniej (zob. wykres 2). Wiąże się to zarówno z wyżej wymienionymi utrudnieniami w tworzeniu nowych miejsc pracy, jak również z nieprawidłowościami w systemie świadczeń socjalnych (wyłudzenie rent, odchodzenie na wcześniejsze emerytury i kontynuowanie pracy bez podpisywania umowy, *etc.*). W tym kontekście należy zaznaczyć, że w 2004 r. 13,1% Polaków w wieku 20-64 lat było uprawnionych do otrzymywania renty inwalidzkiej (w *OECD* wskaźnik ten był dwukrotnie niższy). W 2000 r. wydatki na renty stanowiły 3,98% PKB, co było najwyższą wielkością w krajach *OECD* (w Irlandii, dla porównania, tylko 0,7% PKB było przeznaczane na renty)³⁵.

³² W 1991 r. naturalna stopa bezrobocia wynosiła jedynie 6,2%; G. Kuczyński, Estymacja stopy równowagi bezrobocia w krajach grupy Wyszehradzkiej, niepublikowana praca doktorska, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2005.

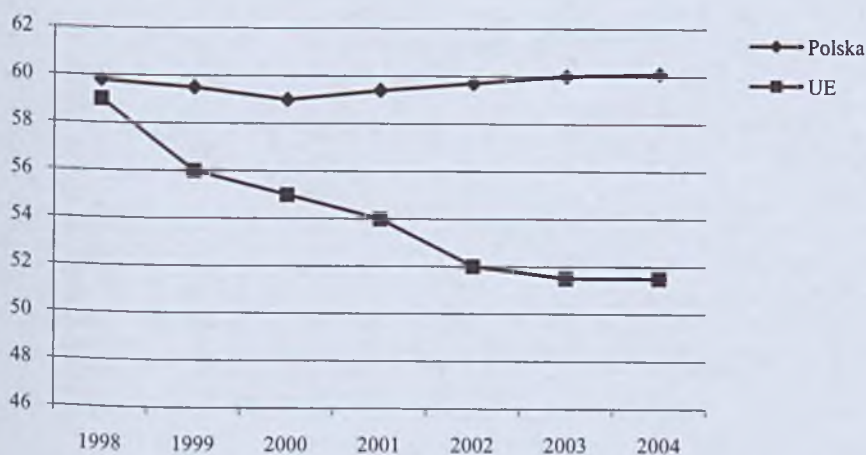
³³ Chodzi o to, aby w gorzej rozwiniętych regionach, gdzie z reguły zarówno wydajność pracy, jak i wynagrodzenia są niższe niż w regionach wysokorozwiniętych, koszty pracy również byłyby proporcjonalnie niższe.

³⁴ Zob. także: M. Estevao, *Structural and Cyclical Labor Market Changes in Poland*, w: *Republic of Poland: Selected Issues*, „Country Report” nr 03/188, International Monetary Fund, Washington DC 2003, s. 14-43.

³⁵ P. Ciżkowski, A. Rzońca, *Koszty, przepisy, swobody*, „Rzeczpospolita” nr 131, 5-6 VI 2004, s. B4.

Wykres 2

Poziom zatrudnienia (%) w populacji w wieku produkcyjnym w Polsce i nowych krajach członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej (bez Rumunii i Bułgarii) (UE-8)



Źródło: N. Choueiri, Z. Murgasova, I. Székely, *op. cit.*, s. 32; E. Lucas, *Cheer up*, „Economist”, 11 May 2006, nr 8477, s. 4.

Niemniej utrwalenie się rynku pracy typu „swoi-obcy” ma znacznie dalej idące następstwa. Wysokie pozapłacowe koszty pracy i restrykcyjne przepisy dotyczące zwalniania – bronione przez związki zawodowe działające zwłaszcza w (schyłkowym) sektorze przemysłowym – dotyczą całej gospodarki. To z kolei niekorzystnie oddziałuje na rozwój sektora usług, który jest fundamentem nowoczesnych gospodarek. W Polsce około 18,6% zatrudnionych wciąż pracuje w rolnictwie, 29% w przemyśle wytwórczym (*manufacturing*) i jedynie 52,3% w usługach (2005 r.). W krajach anglosaskich średnio 70-75% zatrudnionych pracuje w sektorze usług. Rzeczywiście, pamiętając o zasadzie nieutożsamiania korelacji z relacją kauzatywną, istnieją ujemne korelacje pomiędzy restrykcyjnością *EPL*, stopniem ochrony związków zawodowych a wielkością zatrudnienia w sektorze usług. Ostatnia zależność jest statystycznie istotna (zob. tabela 1).

Mechanizm tego oddziaływania jest następujący: w sektorze usług – a zwłaszcza w jego „niższych” segmentach (tzw. *low-end services*), gdzie płace są niskie i występuje duża sezonowa rotacja personelu, ale nie wymaga się wysokich kwalifikacji (restauracje, hotele, supermarkety) – wysokie koszty pracy i trudności przy zwalnianiu zdecydowanie bardziej niż w innych branżach zniechęcają do zwiększania zatrudnienia. A przecież ekspansja sektora usług to szansa na znalezie-

TABELA 1

Statystyczne korelacje pomiędzy restrykcyjnością EPL, stopniem ochrony związków zawodowych (UPI) a zatrudnieniem w sektorze usług w krajach OECD (2004 r.)

	Zatrudnienie w sektorze usług jako % zatrudnienia ogółem	Wartość wskaźnika restrykcyjności EPL (0-6)	Wartość wskaźnika ochrony związków zawodowych (0-1)
Australia	74,9	1,5	0,37
Austria	67,2	2,2	0,36
Belgia	73,1	2,5	0,42
Dania	73,1	1,8	0,42
Finlandia	69,3	2,1	0,32
Francja	72,6	2,9	0,67
Grecja	64,9	2,9	0,49
Hiszpania	64,0	3,1	0,59
Holandia	76,6	2,3	0,46
Irlandia	65,9	1,3	0,46
Japonia	67,1	1,8	0,63
Kanada	75,0	1,1	0,20
Niemcy	66,6	2,5	0,61
Norwegia	75,6	2,6	0,65
Nowa Zelandia	69,8	1,3	0,25
Polska	47,8	2,1	0,57
Portugalia	56,5	3,5	0,65
Szwecja	75,2	2,6	0,54
USA	78,4	0,7	0,26
Wielka Brytania	76,4	1,1	0,19
Włochy	64,5	2,4	0,63
Regresja na zatrudnienie w sektorze usług	Współczynnik korelacji	0,41	0,46
	Nachylenie	-4,08	-21,62

Źródło: Obliczenia własne ($p < ,05000$) na podstawie: OECD (online), Paris (dostęp 12 lipca 2006). Dostępne na: www.oecd.org; OECD, *op. cit.*, s. 117; J. Botero, S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, *op. cit.*; internetowa baza danych dostępna na: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/shleifer.html>.

nie miejsca pracy dla klasycznych outsiderów: długookresowych bezrobotnych (szansa powrotu na rynek pracy), pracowników niewykwalifikowanych (proste zajęcia w supermarkecie), absolwentów (pierwsza praca pozwalająca zdobyć doświadczenie zawodowe), kobiety wychowujące dzieci lub wracające po przerwie na rynek pracy (możliwość pracy w niestandardowych godzinach, często w niepełnym, ale elastycznym wymiarze czasu pracy), osoby starsze (które nie chcą

przechodzić na emeryturę, a chcą czuć się potrzebne). Nie bez przyczyny to właśnie gospodarki anglosaskie cechuje najwyższy wskaźnik partycypacji zawodowej kobiet, osób do 24 roku życia i po 55 roku życia³⁶ oraz najniższe wskaźniki bezrobocia długookresowego.

TABELA 2

Statystyczne korelacje pomiędzy restrykcyjnością EPL, stopniem ochrony związków zawodowych (UPI) a bezrobociem długookresowym w krajach OECD (2005 r.)

	Stopa bezrobocia długookresowego (%)	Wartość wskaźnika restrykcyjności EPL (0-6)	Wartość wskaźnika ochrony związków zawodowych (0-1)
Australia	5,5	1,5	0,37
Austria	5,2	2,2	0,36
Belgia	13,2	2,5	0,42
Dania	4,8	1,8	0,42
Finlandia	8,4	2,1	0,32
Francja	9,8	2,9	0,67
Grecja	9,8	2,9	0,49
Hiszpania	9,2	3,1	0,59
Holandia	4,7	2,3	0,46
Irlandia	4,2	1,3	0,46
Japonia	4,4	1,8	0,63
Kanada	7,2	1,1	0,20
Niemcy	11,6	2,5	0,61
Norwegia	4,6	2,6	0,65
Nowa Zelandia	3,9	1,3	0,25
Polska	17,7	2,1	0,57
Portugalia	7,6	3,5	0,65
Szwecja	6,3	2,6	0,54
USA	5,1	0,7	0,26
Wielka Brytania	4,7	1,1	0,19
Włochy	7,7	2,4	0,63
Regresja na bezrobocie	Współczynnik korelacji	0,66	0,56
	Nachylenie	13,81	55,26

Źródło: Obliczenia własne ($p < ,05000$) na podstawie: OECD (online), Paris (dostęp 12 lipca 2006). Dostępne na: www.oecd.org; OECD, *op. cit.*, s. 117; J. Botero, S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, *op. cit.*; internetowa baza danych dostępna na: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/shleifer.html>.

Jak wynika z obliczeń zamieszczonych w tablach 2 i 3, istnieją statystycznie istotne, dodatnie korelacje pomiędzy restrykcyjnością EPL, stopniem ochrony związków zawodowych a bezrobociem długookresowym i bezrobociem kobiet (zależność między UPI a bezrobociem kobiet nie jest statystycznie istotna).

³⁶ *Not yet free to serve*, „Economist” nr 8465, 18 February 2006, s. 28.

TABELA 3

Statystyczne korelacje pomiędzy restrykcyjnością EPL, stopniem ochrony związków zawodowych (UPI) a bezrobociem kobiet w krajach OECD (2005 r.).

	Stopa bezrobocia kobiet jako % żeńskiej siły roboczej	Wartość wskaźnika restrykcyjności EPL (0-6)	Wartość wskaźnika ochrony związków zawodowych (0-1)
Australia	5,5	1,5	0,37
Austria	5,5	2,2	0,36
Belgia	14,6	2,5	0,42
Dania	6,2	1,8	0,42
Finlandia	8,5	2,1	0,32
Francja	11,0	2,9	0,67
Grecja	15,9	2,9	0,49
Hiszpania	15,0	3,1	0,59
Holandia	5,2	2,3	0,46
Irlandia	3,7	1,3	0,46
Japonia	4,4	1,8	0,63
Kanada	6,8	1,1	0,20
Niemcy	9,3	2,5	0,61
Norwegia	4,0	2,6	0,65
Nowa Zelandia	4,4	1,3	0,25
Polska	19,9	2,1	0,57
Portugalia	7,6	3,5	0,65
Szwecja	6,2	2,6	0,54
USA	5,4	0,7	0,26
Wielka Brytania	4,2	1,1	0,19
Włochy	10,6	2,4	0,63
Regresja na bezrobocie	Współczynnik korelacji	0,49	0,34
	Nachylenie	3,04	9,79

Źródło: Obliczenia własne ($p < ,05000$) na podstawie: OECD (online), Paris (dostęp 12 lipca 2006). Dostępne na: www.oecd.org; OECD, *op. cit.*, s. 117; J. Botero, S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, *op. cit.*; internetowa baza danych dostępna na: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/shleifer.html>.

Powyższe korelacje – mimo iż w większości przypadków statystycznie istotne – nie są dowodem na istnienie związku przyczynowo-skutkowego (*correlation does not prove causation*). Niemniej jest symptomatyczne, iż w krajach (w tym w Polsce), w których obowiązują restrykcyjne przepisy prawa pracy, a związki zawodowe mają szerokie uprawnienia i przywileje, podstawowe wskaźniki rynku pracy kształtują się niekorzystnie. Wydaje się, że te nieelastyczne rozwiązania nie przystają do potrzeb nowoczesnych gospodarek, opartych na przetwarzaniu wiedzy i sektorze usług.

Kluczem do szybkiego rozwoju i ogólnospołecznego dobrobytu jest likwidacja barier, które utrudniają przepływ zasobów – ludzi i kapitału – od schyłkowych branż i niewydolnych przedsiębiorstw do sektorów przyszłości i wysoko konkurencyjnych firm. Dlatego we współczesnych gospodarkach proces realokacji zasobów winien odbywać się względnie sprawnie i szybko. Do tego potrzeba jednak dużo elastyczności i otwartości na zmiany. To jednak pociąga za sobą akceptację większej niepewności i mniejszego bezpieczeństwa zatrudnienia, czemu przeciwstawiają się związki zawodowe. Innymi słowy, zarysowuje się wyraźny konflikt pomiędzy potrzebami gospodarek (elastyczność) a pracowników (bezpieczeństwo zatrudnienia gwarantowane przez nieelastyczne rozwiązania kodeksu pracy).

W tym kontekście warto przypomnieć, iż pojęcie bezpieczeństwa³⁷ zatrudnienia ma *de facto* trzy wymiary: 1) ciągłość zatrudnienia – stabilność zatrudnienia – jest gwarantowana poprzez restrykcyjne EPL; 2) ciągłość dochodów – stabilność dochodów – która, będąc nierozzerwalnie związana ze stabilnością zatrudnienia, jest zapewniana zarówno przez ustawodawstwo chroniące miejsce pracy, jak i wysokie zasiłki dla bezrobotnych³⁸ (i inne świadczenia socjalne); 3) możliwość szybkiego znalezienia zatrudnienia w przypadku utraty pracy – „zatrudnialność” (*employability*) – którą wspiera, abstrahując od samej elastyczności rynku pracy, tzw. aktywna polityka rynku pracy (po stronie popytowej), czyli wszelkie inicjatywy ułatwiające ponowne znalezienie pracy. Z reguły przybierają one formy pośrednictwa pracy, szkoleń dla bezrobotnych (tzw. aktywizacja bezrobotnych) i/lub osób chcących przekwalifikować się lub podnieść swe kwalifikacje³⁹.

W związku z tym wydaje się, iż obecnie o wiele bardziej adekwatną formą zapewnienia bezpieczeństwa zatrudnienia jest nie tyle restrykcyjne EPL, co promowanie *employability* poprzez przemyślane, skuteczne działania mające na celu szybkie (ponowne) znalezienie pracy przez zwolnionego pracownika. Przeciętny zatrudniony będzie czuł się znacznie bezpieczniej wtedy, gdy będzie wiedział, iż kapitał ludzki, który sobą reprezentuje („ucieleśnia”) jest poszukiwany na rynku pracy, a państwo pomoże mu – za pomocą efektywnych szkoleń – uzyskać i/lub podnieść kwalifikacje wyznaczające jakość tego kapitału (oczywiście niskie bezrobocie *per se* jest tu także pomocne).

Właśnie w tym kierunku zmierzają wysiłki duńskiego rządu. W Danii, gdzie stopień ochrony zatrudnienia jest relatywnie niski (1,8), ale za to działa sprawny system podnoszenia kwalifikacji (przy wysokich zasiłkach dla bezrobotnych),

³⁷ Również sama przynależność do związku zawodowego jest niejednokrotnie dla pracownika źródłem poczucia bezpieczeństwa. Jednocześnie zaobserwowano następującą prawidłowość: im większy stres i gorsza atmosfera w pracy (co negatywnie wpływa na subiektywne odczucie bezpieczeństwa), tym większa chęć zatrudnionego do zapisania się do związku; zob. B.A. Friedman, S.E. Abraham, R.K. Thomas, *Factors Related to Employees' Desire to Join and Leave Unions*, „Industrial Relations. A Journal of Economy and Society” vol. 45, nr 1, s. 106.

³⁸ Zasiłki dla bezrobotnych są niskie i nie oferują bezpieczeństwa socjalnego.

³⁹ Na temat aktywnej polityki rynku pracy w Polsce, zob. M. Szyłko-Skoczny, *Zwrot w polityce rynku pracy*, „Polityka Społeczna, Instytut Pracy i Polityki Społecznej” nr 1, 2006, s. 1-5.

stworzono – dzięki współpracy ze związkami zawodowymi – tzw. model *flexicurity*⁴⁰. Oznacza to elastyczność dla pracodawcy (niski stopień restrykcyjności EPL ułatwia zwalnianie) i jednocześnie bezpieczeństwo dla pracobiorcy (w momencie utraty pracy państwo zapewnia mu „opiekę” w postaci szkoleń i pomocy przy znalezieniu nowego zatrudnienia). Choć rozwiązania te nie są idealne (wysokie koszty), dobitnie świadczą o tym, iż związki zawodowe⁴¹ – zdecydowanie bardziej otwarte na współpracę niż polskie organizacje pracownicze – mogą przyjąć inną postawę wobec kwestii bezpieczeństwa zatrudnienia i zaakceptować fakt, że czas filozofii „pracy na całe życie” bezpowrotnie minął.

ZAKOŃCZENIE

Zjawiska charakterystyczne dla rynku pracy typu „swoi-obcy” są obecnie mniej odczuwalne. Kombinacja dobrej koniunktury gospodarczej i otwarcia unijnych rynków pracy sprawiły, że bezrobocie spada i że to raczej pracodawcy zabiegają o pracowników niż odwrotnie (przynajmniej w wielkich miastach i niektórych zawodach). Nie świadczy to bynajmniej o tym, iż przewyżczono słabości strukturalne cechujące tak rynek pracy, jak i całą gospodarkę, co poniekąd potwierdzają bardzo niskie pozycje Polski w wielu rankingach konkurencyjności i łatwości prowadzenia działalności gospodarczej⁴². Wręcz przeciwnie, dobra koniunktura daje decydentom pretekst do odwlekania reform, zaś związkom zawodowym – okazję do eskalacji żądań płacowych (co, wbrew oficjalnemu stanowisku związkowemu, raczej nie przyczyni się do zatrzymania Polaków w kraju). A przecież taka sytuacja winna być właśnie wykorzystana do przeprowadzenia trudnych reform wolnorynkowych (niższe pozapłacowe koszty pracy to przecież wyższe realne wynagrodzenie „na rękę”).

Jak starano się wykazać, połączenie wysokich kosztów pracy i nadmiernej regulacji rynku pracy nie tylko może dyskryminować outsiderów, ale również spowalniać przekształcenia strukturalne w gospodarce. To z kolei nie sprzyja tzw. realnej konwergencji, czyli procesowi niwelacji różnic pomiędzy systemami ekonomicznymi Polski i wysokorozwiniętych krajów UE⁴³, co – obok spełnienia

⁴⁰ Zob. OECD, *op. cit.*, s. 97.

⁴¹ Warto dodać, iż aż 83% duńskich pracowników należy do związków zawodowych; C. Schnabel, J. Wagner, *Union Density and Determinants of Union Membership in 18 EU Countries: Evidence from Micro Data*, „Industrial Relations Journal” vol. 38, nr 1, 2007, s. 5.

⁴² Zob. World Economic Forum (2006), *Global Competitiveness Index*; dostępne na: http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/top50.pdf/; World Bank (2007), *Doing Business 2007 – How to Reform*; dostępne na: http://www.doing-business.org/documents/Doing_Business_2007_Country_pages.pdf/.

⁴³ Realna konwergencja to następujące aspekty: synchronizacja cykli koniunkturalnych; porównywalna struktura gospodarek; zbliżona wydajność pracy; podobny dochód *per capita* i porównywalne ceny tzw. *non-tradable goods* (czyli dóbr niewymiennych).

warunków tzw. nominalnej konwergencji (kryteria z Maastricht) – winno decydować o przystąpieniu kraju do strefy euro. Jest to o tyle niepokojące, iż większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej (zwłaszcza Estonia, Łotwa i Litwa) nie tylko odnotowuje szybszy wzrost PKB niż Polska, ale również ma bardziej elastyczne rynki pracy i znacznie bardziej otwarte na współpracę związki zawodowe.

Wynika stąd – co zresztą potwierdza przykład Danii (ale także Holandii i Irlandii) – że proces wprowadzania zmian powinien się odbywać raczej w ramach dialogu społecznego, opartego na konsensusie i wzajemnym zrozumieniu, niż na skutek konfrontacji. Do tego jednakże potrzeba dobrej woli trzech stron (w głównej mierze związków zawodowych) i zrozumienia charakteru zmian strukturalnych zachodzących we współczesnych systemach gospodarczych. Kluczowe jest tu uświadomienie sobie, iż niskie bezrobocie – nawet jeśli zostanie częściowo osiągnięte wskutek tworzenia „byle jakich miejsc pracy” – jest wartością samą w sobie, co faktycznie sprzyja wszystkim ludziom pracy, a nie tylko zatrudnionym. Niewątpliwy sukces setek tysięcy Polaków, którzy znaleźli zatrudnienie w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie (często na początku wykonując *Mcjobs*, będące poniżej ich kwalifikacji i ambicji) świadczy o tym, iż model anglosaski – oparty na niskim *EPL* i niewysokich pozapłacowych kosztach pracy – po prostu się sprawdza.

Dlatego też obniżenie kosztów pracy i restrykcyjnych przepisów kodeksu pracy – wbrew obawom związków zawodowych – przyczyniłoby się poprzez likwidację dualności rynkowej do poprawy sytuacji wszystkich ludzi pracy w Polsce.

ABSTRACT

There are grounds for the claim that the imposition of restrictive regulations concerning dismissals and the existence of high extra-salary costs have led in Poland – a country with strong trade unions that at the onset of the transformation of the political and economic system obtained extensive privileges and rights – to the emergence of the insider-outsider labor market. The article brings a preliminary analysis of the mechanism and consequences of the functioning of this type of labor market. With this aim in mind the author discusses the significance of the regulation of the labor market with special emphasis on employment protection legislation and the sources of the strong position of employees' organizations. It is argued that the formation of an insider-outsider type of labor market not only discriminates the unemployed and other outsiders, who have problems finding employment or being employed on the basis of the labor code, but also hinders the process of restructuring – transition from the manufacturing sector to the service sector – and slows down socio-economic development. In this context attention is focused on the importance of liberalization of the labor market and the character of the conflict between the demands of modern economies (flexibility) and the sense of employment security and stability.