

Zenon Wiśniewski\*

## REGULACJA RYNKU PRACY W KONTEKŚCIE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

### 1. RYNEK PRACY JAKO SYSTEM SPECJALNEJ REGULACJI

W pierwszym okresie produkcji przemysłowej nie stosowano państwowej regulacji na rynku pracy. Jednakże w wyniku pierwotnej zawodności rynku, prowadzącej do złej sytuacji robotników przemysłowych i hegemonistycznej pozycji kapitału, już w XIX w. wprowadzono pierwsze unormowania zmierzające do polepszenia ich położenia<sup>1</sup>. Aby przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom ustanowiono przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony stosunku pracy, związków zawodowych, pośrednictwa pracy, ubezpieczeń od bezrobocia i sądownictwa pracy. Przez ustawodawstwo pracy ukształtowane zostały na rynku pracy specyficzne normy i warunki do powołania instytucji socjalnych. Stronom rynku pracy przypisano ustawowe prawa, których przestrzeganie zapewniła władza sądownicza. Doprowadziło to do powstania związków zawodowych i konfederacji pracodawców oraz instytucjonalizacji rynku pracy. Ustawodawstwo pracy i negocjacje płacowe zaczęły ingerować w mechanizm konkurencji rynkowej. Koordynacja rynkowa uzupełniona została kooperacją partnerów taryfowych i specjalną regulacją systemową. Co więcej, dopuszczalne stało się powiązanie negocjacji zbiorowych z autonomią taryfową, zagwarantowaną przez konstytucyjną zasadę wolności koalicji partnerów socjalnych. Umożliwia ona w niektórych krajach związkom zawodowym i konfederacjom pracodawców zawieranie układów zbiorowych normujących stosunki pracy, bez możliwości ingerencji osób trzecich i instancji rządowych. Z tego względu rynek pracy nie może być utożsamiany z ryn-

\* Prof. dr hab., UMK w Toruniu.

<sup>1</sup> Szersze rozważania na temat ewolucji stosunków pracy można znaleźć w pracy A. Szałkowskiego, *Kształtowanie funkcjonalnych stosunków pracy*, Ossolineum, Wrocław 1997, s. 68-78.

kiem towarowym, co próbują czynić niektórzy ekonomiści o silnej orientacji rynkowej, głosząc pogląd, że „na rynku pracy obowiązują te same reguły co na rynku bananów”<sup>2</sup>.

Regulacje dotyczące rynku pracy znalazły swoje odbicie w Ogólnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, Międzynarodowym Pakcie o Prawach Obywatelskich i Politycznych, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Europejskiej Karcie Socjalnej oraz Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Niezależnie od stopnia interwencji państwa na rynku pracy, ustala ono poprzez system prawny normy określające zakres i charakter praw pracowniczych, pole działania związków zawodowych i konfederacji pracodawców oraz rolę agend rządowych w rokovaniach zbiorowych.

Na rynku pracy znajduje się wiele instytucji koordynujących jego funkcjonowanie. Instytucje zmierzają do obniżki kosztów transakcyjnych i wśród wielu porównywalnych organizacji rację bytu mają tylko te, które minimalizują owe koszty. Instytucje rynku pracy są – w świetle aksjomatów ekonomiki kosztów transakcyjnych – drugim najlepszym (*second best*) rozwiązaniem, gdy zawodzi mechanizm rynkowy. Regulacja rynku pracy i instytucje z nią związane nie są jednak przede wszystkim podporządkowane ekonomicznej racjonalności, lecz także historycznym zaszczościom lub istniejącym konstelacjom władzy politycznej i grup interesów. Przemiany strukturalne i postępujące otwieranie się gospodarek wymusza ciągłe zmiany i ewolucję instytucji rynku pracy. Jak pokazuje doświadczenie, rozwijają się one według własnych praw i znacznie się rozrastają, gdy pojawiają się nowe wyzwania. To powoduje wysokie prawdopodobieństwo ich przeistoczenia się w instytucje hamujące przemiany strukturalne<sup>3</sup>. Instytucjonalne formy rynku pracy zdeterminowane są przez zmieniające się interesy pracobiorców i pracodawców, jak również przesunięcia w strukturze ich ryzyka. Istnieje ogólny konsens co do tego, że dotychczasowa koordynacja rynku pracy zawodzi. Winę za ten stan rzeczy ponoszą nie tylko instytucje rynku pracy, ale także i otoczenie zewnętrzne.

Rynek pracy ma swoją strukturę podmiotową, reprezentowaną przez odpowiednie instytucje. Trudno jest w sposób jednoznaczny określić zestaw podmiotów rynku pracy. W niektórych publikacjach zalicza się nawet do

<sup>2</sup> W. Engels, *Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit*, Frankfurt am Main 1985, s. 35. Bardzo ciekawy artykuł dotyczący istoty rynku pracy opublikował G. Schmid, *Der organisierte Arbeitsmarkt – Überlegungen zu einer institutionellen und politischen Theorie des Arbeitsmarktes*, [w:] *Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Neuere Beiträge zur institutionalistischen Arbeitsmarktanalyse*, red. F. Buttler, K. Gerlach i R. Schmiede, Frankfurt–New York 1987, s. 24–63.

<sup>3</sup> Por. G. Schmid, *Institutions Regulating the Labor Market: Support or Impediments for Structural Change?*, [w:] *Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress*, New York–London 1990, s. 121.

nich instytucje, których wpływ na rynek pracy jest pośredni<sup>4</sup>. Można jednak wskazać na następujące podstawowe instytucje rynku pracy:

- pracujących oraz reprezentujące ich związki zawodowe,
- pracodawców (firmy) i ich konfederacje,
- bezrobotnych i ich reprezentacje,
- publiczne służby zatrudnieniowe, włącznie z systemem ubezpieczeń od bezrobocia i
- inne podmioty wspierające równowagę rynku pracy<sup>5</sup>.

Sumując należy podkreślić, że osobliwości strukturalne rynku pracy każą szczególnie szukać odpowiedzi na pytania:

1. W jaki sposób powinien być on regulowany?
2. W jaki sposób instytucje rynku pracy powinny uwzględniać zmieniające się podstawowe interesy i strategiczne pozycje partnerów w ramach systemu kooperacji rynkowej?
3. Które niedostatki koordynacji na rynku pracy powinny być rozwiązywane przez politykę rynku pracy?

W praktyce istota regulacji i jej instrumenty nie są łatwe do określenia. Wiele problemów nastręcza bowiem zdefiniowanie interesu publicznego. W konwencjonalnej literaturze ekonomicznej interes publiczny jest odnoszony do szczególnej konotacji dobrobytu społecznego, wyrowadzanej z teorii neoklasycznej. Co więcej, w ramach samej szkoły neoklasycznej toczy się permanentnie debata nad precyzyjnym ujęciem dobrobytu społecznego<sup>6</sup>. Gdy przyjmimy, że ekonomiści potrafią w przybliżony sposób określić interes publiczny, to pojawia się problem natury ogólniejszej – czy rząd zamierza i czy jest w stanie promować interes publiczny.

Niezadowolające rezultaty polityki ekonomicznej opartej na doktrynie keynesistowskiej spowodowały, że od lat osiemdziesiątych podstawę programów gospodarczych w Europie Zachodniej zaczęła stanowić koncepcja podażowa. Zgodnie z założeniami polityki podażowej zwalczanie bezrobocia powinno się odbywać przez odpowiedzialne negocjacje płacowe związków zawodowych z pracodawcami i ekspansję aktywnej polityki rynku pracy. Doktryna ta wskazuje też na historycznie ukształtowaną regulację rynku pracy i podkreśla konieczność zwiększenia jego elastyczności poprzez deregulację, powołując się

<sup>4</sup> Por. A. Lipka, *Rynek pracy w ujęciu podmiotowo-przedmiotowym i infologicznym*, „Rynek Pracy” 1995, nr 4.

<sup>5</sup> Por. E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Popyt i pracodawcy na rynku pracy w Polsce*, Toruń 1998, s. 163–168.

<sup>6</sup> Problem ten jest szerzej przedstawiony w następujących pracach: J. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton, New York 1988; J. Cullis and P. Jones, *Public Finance and Public Choice*, London 1992; F. Wirl, *Die Theorie der öffentlichen Firmen: Rahmenbedingungen für effiziente Versorgungsunternehmen*, Baden-Baden 1991.

na hasło „więcej rynku na rynku pracy”<sup>7</sup>. Rozpoczęcie procesu deregulacji na początku lat osiemdziesiątych, w miejsce szybko postępującej w latach poprzednich regulacji, stało się konieczne, gdyż tradycyjne uzasadnienie rozbudowanej ingerencji rządu w procesy gospodarczo-społeczne straciło swoje merytoryczne podstawy.

Zachwyt nad możliwościami deregulacji spowodowany został szybkim wzrostem zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych Ameryki. W latach 1970–1986 wzrosło ono tam o 30 milionów osób, podczas gdy w RFN liczba czynnych zawodowo w tym okresie zmalała o 1 milion. Podobnie kształtowała się tendencja w innych krajach europejskich, w których rynki pracy cechowały się w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi dużo większą regulacją. Zjawisko to zostało nazwane przez znanego ekonomistę niemieckiego H. Gierscha „eurosklerozą”<sup>8</sup>.

## 2. DEREGULACJA RYNKU PRACY

Deregulacja rynku pracy oznacza zwiększenie swobody podmiotów gospodarczych i mniej państwowej regulacji w dziedzinie zbiorowych stosunków pracy. Zwiększenie elastyczności rynku pracy poprzez jego deregulację sprowadza się przede wszystkim do reformy norm prawa pracy. Historycznie ukształtowana infrastruktura rynku pracy, tzn. przepisy dotyczące płac, czasu pracy i ochrony stosunku pracy, utrudnia – zdaniem zwolenników deregulacji – elastyczne dostosowywanie się rozmiarów zatrudnienia do zmieniającej się sytuacji gospodarczej i powoduje bezrobocie strukturalne. Można wskazać na następujące elementy infrastruktury rynku pracy, które stają się przedmiotem deregulacji:

- system zabezpieczenia społecznego, który zapewnia odpowiedni poziom życia bezrobotnym, przez co zmniejsza bodźce do poszukiwania pracy;
- regulacje płacy minimalnej, które mogą doprowadzić do zwolnień pracowników, jeżeli jej wysokość jest ustalona na poziomie wyższym niż na rynku nie regulowanym;
- ustawodawstwo dotyczące ochrony stosunku pracy, które utrudnia pracodawcom przyjmowanie i zwalnianie pracowników, zwiększa koszty pracy i zniechęca do zatrudniania nowych pracowników,

<sup>7</sup> Szersza interpretacja deregulacji rynku pracy zawarta jest w opracowaniu F. Buttlera, *Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen*, [w:] *Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II*, red. H. Wintersteina, Berlin 1986, s. 9–24.

<sup>8</sup> Por. H. Giersch, *Euroclerosis*, Kiel Discussion Paper Nr 112, Kiel Institute for World Economics 1985.

– uprawnienia związków zawodowych, które umożliwiają im wynegocjowanie wysokich płac „niszczących” miejsca pracy oraz stosowanie środków restrykcyjnych powodujących zmniejszenie produktywności gospodarki.

Krytyka regulacji rynku pracy i wynikające z niej zalecenia, sprowadzające się do rozluźnienia istniejących ograniczeń, bazują na dwóch założeniach. Po pierwsze uważa się, że ustawowe normy dotyczące ochrony stosunku pracy, czasu pracy i płac mają wpływ na zakładową politykę personalną, a przez to na poziom zatrudnienia w gospodarce narodowej. Po drugie przyjmuje się, że ułatwienie przyjęć i zwolnień pracowników zwiększa efektywność alokacji rynku pracy.

Ten typ myślenia o deregulacji znajduje swoje podsumowanie w bardzo cenionym studium *The OECD Jobs Study*<sup>9</sup>, w którym stwierdza się *explicite*, że płace mają znaczący wpływ na zatrudnienie i bezrobocie. OECD wyraża pogląd, że system negocjacji płacowych powinien elastycznie reagować na rozmiary bezrobocia i umożliwiać bezrobotnym szybki powrót do pracy, aby zapobiec powstaniu bezrobocia długookresowego. Płace powinny być na tyle elastyczne, aby zapewnić automatyczne dostosowywanie się ich poziomu do rosnącego bezrobocia i malejącej produktywności. Ten mechanizm pozwala uruchomić w krótkim okresie proces dodatkowego opłacalnego zatrudnienia, umożliwiający pozytywną ocenę przyszłych zysków, co – z kolei – w długim okresie pobudza inwestycje, wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Płace powinny reagować elastycznie nie tylko na rozmiary ogólnego bezrobocia, lecz także na poziom tego zjawiska w różnych segmentach rynku. Jeżeli na przykład bezrobocie wśród młodych ludzi jest szczególnie wysokie, to płace młodzieży powinny zostać obniżone w stosunku do wynagrodzeń starszych pracowników, tak aby ułatwić jej zatrudnianie przez przedsiębiorstwa.

Sumując należy stwierdzić, że racje przeciwników i zwolenników deregulacji mają diametralnie różny charakter. Kontrowersyjność argumentacji obydwu stron pozwala wysnuć wniosek, że zwiększenie elastyczności systemu zatrudnieniowego może zapewnić wielostronne korzyści wszystkim uczestnikom rynku pracy. Efekty uzależnione są natomiast od przyjętej strategii deregulacji.

### 3. ELASTYCZNOŚĆ I SZTYWNOŚĆ RYNKU PRACY

Elastyczność rynku pracy można rozpatrywać w aspekcie makro- i mikroekonomicznym. Elastyczność w ujęciu makroekonomicznym przedstawia

<sup>9</sup> *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanation. Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change, Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market*, OECD, Paris 1994.

sposób osiągnięcia równowagi na rynku pracy. Zrównoważona sytuacja na rynku pracy nie oznacza jednak, że podaż i popyt na pracę są sobie permanentnie równe. Trzeba bowiem pamiętać, że poszukiwanie pracy i proces obsadzania stanowisk wymagają czasu, co powoduje występowanie na rynku pracy bezrobotnych i wolnych miejsc pracy. Rynek pracy uzależniony jest też od stanu koniunktury i w okresie recesji może wystąpić bezrobocie, a w czasie boomu niedobór siły roboczej. O zakłóceniach w mechanizmie funkcjonowania rynku pracy w skali makroekonomicznej możemy mówić, gdy występują problemy strukturalne, które prowadzą do wysokiego bezrobocia lub niedoboru siły roboczej o określonych kwalifikacjach w dłuższym okresie. Powszechnie akceptowany jest pogląd, że makroekonomiczna elastyczność rynku pracy powinna się polepszyć. Istnieje jednak duża rozbieżność zdań co do sposobu osiągnięcia tego celu. Jedną z polecanych metod rozwiązania tej kwestii jest zwiększenie elastyczności w skali mikroekonomicznej. Chodzi tutaj przede wszystkim o zwiększenie możliwości dostosowawczych przedsiębiorstwa w zakresie polityki personalnej oraz zaspokojenie potrzeb życiowych pracujących i poszukujących pracy. Podstawowe problemy dotyczące stopnia elastyczności rynku pracy można sprowadzić zatem do dwóch pytań:

– Jak dalece elastyczne musiałyby być stosunki przemysłowe w skali mikroekonomicznej, aby zlikwidować nierównowagę na płaszczyźnie makroekonomicznej?

– Jak ukształtować elastyczność na płaszczyźnie mikroekonomicznej, aby nie wywołać kontrowersji społecznych?

Udzielenie odpowiedzi na te pytania wymaga wyjaśnienia podstawowych zagadnień związanych z elastycznością stosunków przemysłowych. Należy pamiętać, że stosunek pracy obejmuje szereg rozmaitych elementów, takich jak na przykład wynagrodzenie, czas pracy, okres wypowiedzenia, które mogą być regulowane w formie indywidualnego porozumienia z pracodawcą, umowy zbiorowej lub przez ustawę. Elementy te mogą mieć bardziej lub mniej elastyczny charakter. Dlatego też poziom regulacji prawa pracy i sposób jego powiązania ze stosunkami przemysłowymi określają kształt, szybkość i efekty deregulacji.

W literaturze przedmiotu rozróżnia się najczęściej cztery typy elastyczności<sup>10</sup>.

Elastyczność płac obejmuje procesy dostosowawcze poziomu i rozpiętości wynagrodzeń do sytuacji panującej na rynku pracy. Wraz ze wzrostem elastyczności płac w skali mikroekonomicznej następuje dostosowanie płac do specyfiki przedsiębiorstwa. Dzięki temu w okresie trudności gospodarczych

<sup>10</sup> Por. S. Rosenberg, *Labor Market Restructuring in Europe and the United States: The Search for Flexibility*, [w:] *The State and the Labor Market*, red. S. Rosenberg, New York-London 1989, s. 9.

w pierwszej kolejności maleje tempo wzrostu płac lub następuje ich spadek, co zapobiega zwolnieniom pracowników. W skali makroekonomicznej oznacza to szybsze dostosowanie płac do trendów w dziedzinie bezrobocia, produktywności i *terms of trade*. Różnorodne instytucjonalne rozwiązania powodujące sztywność płac, takie jak regulacja płacy minimalnej, korporatystyczny system stosunków zbiorowych czy indeksacja płac, są eliminowane lub tracą na znaczeniu.

Elastyczność numeryczna oznacza możliwość dostosowania w przedsiębiorstwie liczby zatrudnionych i czasu pracy do sytuacji koniunkturalnej i zmian strukturalnych wywołanych postępowaniem technicznym. W tym przypadku słabną obostrzenia dotyczące ochrony stosunku pracy, zwolnień pracowników i czasu pracy, a na znaczeniu zyskują nietypowe formy zatrudnienia.

Elastyczność funkcjonalna określa zdolność firmy do efektywnego wykorzystania potencjału pracy, w warunkach permanentnego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, do zmieniających się warunków produkcji. Ten rodzaj elastyczności jest związany z ruchliwością pracowniczą w ramach wewnętrznego rynku pracy. Wewnętrzna ruchliwość jest możliwa, jeśli pracownicy wykazują zdolność do uczenia się przez całe życie i są w stanie podejmować nowe zadania wynikające z wyzwań rozwojowych firmy, a w czasie kryzysu wyrażają zgodę na wykonywanie czynności niezgodnych z wyuczonym zawodem lub gorzej płatnych.

Elastyczność czasu pracy oznacza możliwość dostosowania długości czasu pracy i jego organizacji do potrzeb przedsiębiorstwa. Obejmuje ona różnorodne elementy ustawodawstwa pracy – dotyczące regulacji czasu pracy, wieku przechodzenia na emeryturę, długości płatnych urlopów, wynagrodzenia za godziny nadliczbowe i pracy w dni wolne. Elastyczność czasu pracy jest często ściśle powiązana z jego redukcją i restrukturyzacją.

O sukcesie zatrudnieniowym wyżej wymienionych instrumentów można mówić wtedy, gdy przyczyniają się one do:

- zwiększenia poziomu dynamiki zatrudnienia, a zatem wzrostu prawdopodobieństwa napływu i odpływu z populacji zatrudnionych,
- polepszenia szans ponownej integracji zawodowej bezrobotnych i
- stwarzają dodatkowe możliwości zatrudnieniowe.

Elastyczność systemu zatrudnieniowego jest wielowymiarowa. Takie parametry, jak status zatrudnienia, długość czasu pracy, ukształtowanie czasu pracy, zagwarantowana ochrona stosunku pracy i wynagrodzenie, pozostają względem siebie konkurencyjne. Sztywność jednego parametru jest zazwyczaj okupiona zwiększoną elastycznością innego, a zatem istnieją tutaj możliwości substytucji. Brak regulacji prawnych stosunków pracy nie oznacza też, że pewne normy nie funkcjonują w zwyczajowy sposób

w praktyce. Szczególnie w Wielkiej Brytanii konwencjonalne reguły mają tradycyjnie duży wpływ na stosunki pracy. Innymi słowy, funkcjonujące i powszechnie akceptowane konwencjonalne rozwiązania w dziedzinie stosunków pracy ograniczają wpływ instrumentów deregulacyjnych.

Należy podkreślić, że ani deregulacja ani decentralizacja rynku pracy jako cel nie mają charakteru aksjomatu, lecz muszą być postrzegane w kontekście logiki funkcjonowania gospodarek rynkowych. Tej logice odpowiadają określone wymagania w dziedzinie elastyczności i stabilizacji, przy czym różnorodne modele teoretyczne przypisują różne wagi tym czynnikom. Generalnie chodzi o wspomnianą już wcześniej zależność wskazującą na to, że deregulacja zwiększa elastyczność rynku pracy, która z kolei umożliwia wzrost zatrudnienia. Pojawia się przy tym potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie, które elementy regulacji rynku pracy powinny zostać zliberalizowane i w jaki sposób. Doświadczenia krajów o różnych modelach gospodarki rynkowej wskazują na wiele możliwych ścieżek i koncepcji. Umiejętnie prowadzony proces deregulacji rynku pracy, obejmujący szerokie spektrum różnych rozwiązań, może poprzez zwiększenie jego elastyczności przyczynić się do ograniczenia rozmiarów bezrobocia. Elastyczny system zatrudnieniowy jest bowiem koniecznym warunkiem dostosowania się firm do nowych wyzwań rozwojowych.

Badania pokazują, że różne formy regulacji rynków pracy w krajach Unii Europejskiej mogą mieć wpływ na strukturę bezrobocia ale nie przesądzają o jego poziomie<sup>11</sup>. System zasiłków społecznych, egalitarna struktura płac z wysokimi stałymi kosztami pracy, ochrona stosunku pracy wpływają negatywnie na szanse zatrudnieniowe i tym samym mogą powodować wzrost bezrobocia trzech grup problemowych rynku pracy, to jest młodzieży, kobiet i osób nisko wykwalifikowanych. A zatem praktyki regulacyjne (inaczej brak elastyczności) oddziałują selektywnie na wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia bezrobocia. Wbrew powszechnej opinii, nie ma jednak ewidentnych dowodów na to, że sztywność rynku pracy wpływa bezpośrednio na wzrost zagregowanej stopy bezrobocia.

#### 4. EUROPEJSKA UNIA WALUTOWA A REGULACJA RYNKU PRACY

Unia walutowa stwarza zarówno pewne szanse, jak i ryzyko dla europejskiego rynku pracy. Wraz z wprowadzeniem euro kurs wymienny walut nie jest już instrumentem absorpcji szoków i zwiększa się intensywność konkurencji na rynku towarów i usług. Zewnętrzne szoki i nie sprzyjające

<sup>11</sup> *Why Deregulate Labour Markets?*, red. G. Esping-Andersen i M. Regina, Oxford, 2000.



czynniki wewnętrzne, jak na przykład niezorientowane na zatrudnienie negocjacje płacowe, oddziałują na rynek pracy o wiele silniej niż dotychczas. Presja na dostosowanie się rynku pracy do nowych uwarunkowań rośnie. Główni aktorzy rynku pracy, to jest pracodawcy, związki zawodowe i podmioty polityczne stają przed dylematem: czy odważnie przeprowadzić dawno w wielu krajach odkładane reformy instytucjonalne rynku pracy czy też przeciwdziałać środkami protekcyjnymi narastającej konkurencji. W pierwszym przypadku unia walutowa może przyczynić się do kreacji instytucjonalnych innowacji, a w drugim wywołać spiralę interwencyjną, w rezultacie której zaostrzą się problemy na rynkach pracy w krajach członkowskich.

W toczonej dyskusji nad środkami zapewniającymi sukces na rynku pracy na obszarze unii walutowej można rozróżnić dwie główne strategie. W pierwszej zwraca się przede wszystkim uwagę na konieczność podjęcia działań harmonizacyjnych w sferze podziału, aby w związku z rosnącą konkurencją zapewnić minimalne standardy socjalne. Co prawda, nie przewiduje się w najbliższym okresie negocjacji płacowych na szczeblu europejskim, ale daje się zauważyć wyraźna tendencja do akcentowania aspektów socjalnych i regulacji europejskich minimalnych standardów w wielu dziedzinach stosunków przemysłowych. W rezultacie politycznie wymuszona harmonizacja zmniejsza elastyczność rynków pracy w poszczególnych krajach<sup>12</sup>. Powoduje ona także wzrost kosztów pracy, zwłaszcza w krajach, w których minimalne standardy były poprzednio niższe. Przy istniejących jeszcze różnicach w wydajności pracy pomiędzy krajami członkowskimi może to doprowadzić do wzrostu bezrobocia w gospodarkach o niskim poziomie wydajności. Rosnące bezrobocie może wymagać z kolei realizacji wielu pomocowych programów strukturalnych, których koszt może zahamować dynamikę rozwoju gospodarczego krajów finansujących te przedsięwzięcia.

Druga opcja strategiczna nawiązuje do reform instytucji rynku pracy, zwiększających jego elastyczność. Na korzyść tej opcji przemawiają podejmowane obecnie w wielu krajach kroki zmierzające do deregulacji rynku pracy. Scenariusze te przewidują zwiększenie nacisku na partnerów taryfowych w celu ukierunkowania ich zachowań na racje ekonomiczne. Gdyby ta strategia została przyjęta w unii walutowej, najbardziej skorzystałyby kraje zaawansowane w reformach instytucji rynku pracy. Sukcesy tych krajów stałyby się bodźcem do przeprowadzenia reform w pozostałych krajach i pomogłyby odblokować mechanizmy hamujące deregulację.

<sup>12</sup> Na ten aspekt szczególnie zwracają uwagę K.-H. Paque, *Does Europe's Common Market Need a 'Social Dimension'? Some Academic Thoughts on a Popular Theme* i R. Soltwedel, *Social Engineering in Europe: A German Perspective*, [w:] *Labour Markets in Europe. Issues of Harmonization and Regulation*, red. J. T. Addison, W. S. Siebert, London 1997, s. 105-117 i 177-190.

Opcję stawiającą na deregulację i reformy instytucji rynku pracy wspierają wyniki badań empirycznych dotyczących rynku kapitałowego<sup>13</sup>. Wskazują one, że na obszarze nie objętym wspólną walutą mamy do czynienia z mniejszą mobilnością kapitału w porównaniu z obszarami o wspólnym pieniądzu. Ryzyko walutowe odstrasza bowiem inwestorów zagranicznych od inwestycji bezpośrednich, gdyż kalkulowane muszą być koszty związane z niekorzystnymi zmianami kursów walutowych. Różne scenariusze pokazują, że w ramach unii monetarnej inwestycje zagraniczne firm i ich mobilność znacznie wzrosną. Powoduje to wzrost konkurencji między regionami o pozyskanie kapitału i z tym związane nowe miejsca pracy. Przy decyzjach o alokacji inwestycji istotną rolę odgrywają warunki na rynku pracy, a zwłaszcza wysokość płac. Można przypuszczać, że doprowadzi to do wzrostu intensywności konkurencji oraz zmusi rządy i partnerów taryfowych do deregulacji rynku pracy.

W wyniku niskiej elastyczności płac i mobilności siły roboczej najbardziej prawdopodobnym efektem wprowadzenia wspólnej waluty będą zwiększone transfery pieniężne do krajów biedniejszych, podlegających cyklicznym wzrostom bezrobocia<sup>14</sup>. Aby móc je sfinansować Unia Europejska będzie musiała znacząco podnieść własne wpływy z podatków. Komisja Europejska już dziś usiłuje skłonić kraje do ujednoczenia polityki podatkowej, argumentując, że różnice w wymiarze podatków i zasadach ich poboru dają niektórym krajom nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną. Mając to na uwadze, poczyniono już pewne kroki w kierunku wzrostu środków na rozwój regionalny. Jednakże są one ograniczone rozmiarami samego budżetu Unii Europejskiej. Wydaje się, że unia walutowa nie zadziała jak *big bang* i nie doprowadzi do samoczynnego demontażu państwa socjalnego oraz zmniejszenia kosztów regulacji. Należy raczej mówić o potrzebnych zmianach systemowych i instytucjonalnych na wszystkich płaszczyznach. Odpowiedzialność za reformy zmniejszające perturbacje na rynku pracy spada na rządy, władze Unii, a przede wszystkim na partnerów taryfowych.

Politycy, mając świadomość powagi sytuacji, na europejskim szczycie w Amsterdamie w kwietniu 1997 r. pod naciskiem francuskiego lewicowego rządu L. Jospina, dokonali już pewnego kroku. Do traktatu z Maastricht dopisano rozdział o bezrobociu, podkreślający, że poziom zatrudnienia jest dla Unii celem tak samo ważnym, jak stabilność cen. Tkwi tu sprzeczność i źródło potencjalnych konfliktów między krajami unii walutowej<sup>15</sup>. Chcąc spełnić rygorystyczne kryteria konwergencji, państwa opierały się pokusie

<sup>13</sup> Por. J. Fels, *Why EMU will be a success, w: U.K. and Europe Investment Research*, red. S. Morgan i D. Witter, Berlin 1997.

<sup>14</sup> Por. M. Feldstein, *EMU – Bijące źródło konfliktów*, „Gazeta Bankowa”, 8.02.1998, s. 9.

<sup>15</sup> *Europäische Währungsunion – Endspurt zum Euro*, Frankfurt am Main 1998, s. 32.

używania polityki monetarnej dla powstrzymywania bezrobocia. Teraz mogą zacząć krytykować Europejski Bank Centralny (EBC) za opór wobec działań interwencyjnych, zwłaszcza gdy jakiś kraj odnotuje spadek eksportu lub jakikolwiek spadek agregatowego popytu, wpływający poprzez efekty mnożnikowe na wzrost bezrobocia. W unii walutowej dewaluacja waluty danego kraju nie jest już możliwa, gdyż EBC formułuje zasady polityki pieniężnej dla całego obszaru walutowego. Złagodzić problem mogłaby większa elastyczność płac, co dla niektórych (w tym i prezesa EBC Duisenberga) jest niezbędnym warunkiem powodzenia całego przedsięwzięcia. Specjaliści z banków niemieckich przewidują dalszą decentralizację umów taryfowych i wzrost zróżnicowania płac oraz uważają deregulację europejskiego rynku pracy za nieuniknioną, niezależnie od wprowadzenia euro<sup>16</sup>. Natomiast nagła wyżka wynagrodzeń w słabiej rozwiniętych regionach Europy może być uzasadniana tylko względami natury politycznej i nie ma żadnego uzasadnienia ekonomicznego. Poziom płac jest bowiem funkcją ogólnej zamożności kraju i produktywności, a te dwa wskaźniki przyjmują odmienne wielkości we wszystkich krajach. Każdy wzrost płac powinien mieć pokrycie w odpowiednim przyroście wydajności pracy, a gdy jest inaczej – jak pokazuje przykład byłej NRD – kraj traci zdolność konkurencyjną na rynkach międzynarodowych i pogrąża się w bezrobociu<sup>17</sup>.

## 5. WNIOSKI DLA POLSKI

Regulowanie rynku pracy dotyczy układu interesów pracowników, pracodawców, bezrobotnych, państwa i jego organów. Deregulacja powoduje pewne negatywne skutki społeczne i w wielu przypadkach wywołuje opór pracowników oraz ich przedstawicielstw. Problem deregulacji ma zatem nie tylko ekonomiczny charakter, który można rozstrzygnąć wyłącznie na gruncie rachunku ekonomicznego. O skali deregulacji decyduje wola określonych sił politycznych. Deregulacja rynku pracy zmienia także kształt stosunków pracy i towarzyszy jej erozja dotychczasowego paradygmatu pracy podporządkowanej.

Kreacja elastycznego systemu zatrudnieniowego wymaga przemyślanego podejścia do kształtowania stosunków pracy i stosowania na szerszą skalę elastycznych form zatrudnienia. Jeśli chodzi o formalną stronę stosunku pracy, to nie wszystkie jego elementy muszą być w równym stopniu

<sup>16</sup> Por. Deutsche Bank Research, „EWU-Monitor” 8.01.1998, s. 12.

<sup>17</sup> Por. Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń 1994, s. 152–159.

elastyczne. Szeroka elastyczność w jednym zakresie może wyrównywać deficyt elastyczności w innych miejscach. Dewiza ta jest szczególnie aktualna w warunkach silnej konkurencji międzynarodowej i globalizacji procesów gospodarczych. Aby rynek pracy mógł funkcjonować efektywnie, sztywność w niektórych zakresach stosunku pracy musi być kompensowana zwiększoną elastycznością dostosowań w innej dziedzinie. Na przykład wysokie koszty związane ze sztywnymi normami ochrony stosunku pracy mogą zostać częściowo wyrównane szerokimi możliwościami stosowania elastycznego czasu pracy. Innymi słowy, elastyczność niektórych elementów stosunku pracy jest warunkiem stabilizacji w innych dziedzinach. Wracając do naszego przykładu, można powiedzieć, że ochrona stosunku pracy tworzy ramy dla elastycznego funkcjonalnego reagowania pracowników na nowe wyzwania. Także zatrudnienie pracowników pracujących w ograniczonej liczbie godzin bez ubezpieczenia społecznego jest możliwe tylko wtedy, gdy towarzyszy mu stabilny segment zatrudnienia z ubezpieczeniem społecznym. Nie należy zatem zalecać maksymalnej deregulacji rynku pracy, lecz dobrze przemyślaną modernizację instytucji i regulacji wpływających na rynek pracy. Ta idea znajduje także odzwierciedlenie w dokumentach Komisji Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

Oceniając ostatnie lata w Polsce z punktu widzenia stopnia regulacji rynku pracy należy wziąć pod uwagę z jednej strony potrzeby związane z jego tworzeniem, a z drugiej – oczekiwania społeczeństwa. Okres, kiedy państwo było jedynym właścicielem, zarządcą i nadzorcą gospodarki był wystarczająco długi, by wpłynąć na mentalność przynajmniej jednego pokolenia. Stąd pojawiające się często żądania działań regulacyjnych, formułowane przez różne grupy społeczno-zawodowe, w poczuciu poszkodowania w wyniku przeobrażeń zachodzących na rynku pracy. Polski rynek pracy – poddany procesom transformacyjnym – nie jest jeszcze w pełni ukształtowany od strony instytucjonalnej. Stopień jego regulacji można jednak uznać za wysoki i nie sprzyjający procesom restrukturyzacji gospodarki. Można przypuszczać, że w przyszłości różnice między polskim rynkiem pracy a rynkami krajów Unii Europejskiej będą się stopniowo zmniejszać. Jest to z jednej strony wymogiem naszego przyszłego członkostwa w Unii, a z drugiej – potrzebą dochodzenia do rozwiązań zwiększających konkurencyjność polskiej gospodarki. Niezależnie od wymagań związanych z procesami integracji, zarządzanie zasobami pracy staje wobec takich podstawowych wyzwań, jak rosnąca konkurencyjność, procesy globalizacji i rozwój zaawansowanych technologii. Niosą one z sobą istotne zmiany w treści pracy,

<sup>18</sup> Por. Europäische Kommission, *Deregulierung und Beschäftigung*, Arbeitspapier des Ausschusses für den Sozialen Dialog vom 1.02.1996 (V/90/96-DE).

prowadzą do rozwoju nowych form zatrudnienia i wzrostu znaczenia mobilności pracowniczej.

Jest wiele dróg prowadzących do sukcesu zatrudnieniowego i nowych miejsc pracy. Dlatego też nie ma jednego kraju modelowego, którego rozwiązania można by zalecać jako receptę na sukces. Drogi poszczególnych krajów prowadzące do wzrostu zatrudnienia związane są z tradycją i historią stosunków przemysłowych określających systemowy charakter danego modelu gospodarczego. Można jednak nakreślić pewne ogólne wnioski dla Polski:

1. Dotychczasowy postęp w integracji rynków pracy w ramach Wspólnot Europejskich jest niewielki i w praktyce nie istnieje tam wspólna polityka w tej dziedzinie. Regulacja stosunków pracy znajduje się w gestii państw członkowskich i podlega ich narodowej legislacji. W tym kontekście szczególnie istotne staje się określenie roli państwa i jego instytucji na polskim rynku pracy. W celu rozwiązania problemu bezrobocia i przyspieszenia procesów restrukturyzacji konieczna jest reforma strukturalna rynku pracy zmierzająca do zwiększenia elastyczności płac, osłabienia struktur monopolistycznych i uelastycznienia stanowiska związków zawodowych.

2. Regulacja rynku pracy powinna zmierzać do osiągnięcia standardów ujętych w Europejskiej Karcie Społecznej, Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego i innych aktach prawnych. W tym celu należy dokonywać systematycznego przeglądu naszego ustawodawstwa pod kątem jego zgodności z jej wymaganiami. Pomimo tego, że Europejska Karta Społeczna nie ma charakteru obowiązującego aktu prawnego i stanowi jedynie deklarację gotowości prowadzenia wspólnej polityki socjalnej, to jednak powinna stanowić podstawowy punkt odniesienia dla tworzonych ram regulacji rynku pracy. Harmonizacja regulacji w tym zakresie jest dla Polski ze względów ekonomicznych przedsięwzięciem wyjątkowo trudnym. Powinna być ona jednak rozpoczęta, gdyż w przyszłości może wystąpić niebezpieczeństwo podjęcia w stosunku do naszego kraju procedur związanych z reakcją na dumping socjalny.

3. Niskie pozapłacowe koszty pracy mogą zmniejszyć koszty zastosowania tego czynnika produkcji i poprawić sytuację na rynku pracy. Jednocześnie pojawić się mogą pewne problemy z finansowaniem systemu zabezpieczenia społecznego lub trzeba obniżyć jego standard. Alternatywą pozostaje częściowe lub całkowite finansowanie tego systemu z dochodów podatkowych, jak to ma miejsce w Danii. Istnieją przy tym różnice doktrynalne między Europą kontynentalną i obszarem angielskojęzycznym co do roli systemu zabezpieczenia społecznego. O ile w Europie kontynentalnej obowiązuje raczej zasada, że w razie wystąpienia ryzyka socjalnego należy przez określony okres czasu utrzymać porównywalny standard życia rodziny bezrobotnego, to w drugim przypadku chodzi raczej o zabezpieczenie podstawowych potrzeb gwarantujących przeżycie.

Tabela 1

Koszty pracy na roboczogodzinę w przemyśle przetwórczym w 2000 roku (w euro)

Kraj	Koszty pracy			Relacja kosztów dodatkowych do płacy (w %)
	ogółem	płace	koszty dodatkowe	
Austria	20,32	10,58	9,74	92
Belgia	23,16	11,88	11,28	95
RFN	24,75	13,74	11,01	80
Niemcy Zachodnie	25,81	14,24	11,57	81
Niemcy Wschodnie	16,44	9,85	6,59	67
Dania	23,48	18,77	4,71	25
Hiszpania	14,03	7,70	6,33	82
Francja	18,26	9,46	8,80	93
Finlandia	21,13	11,91	9,22	77
Grecja	8,43	5,01	3,42	68
Włochy	15,63	8,00	7,63	95
Irlandia	14,52	10,40	4,12	40
Luksemburg	20,87	13,87	7,00	51
Holandia	20,90	11,54	9,36	81
Portugalia	6,60	3,71	2,89	78
Szwecja	22,21	13,10	9,11	70
Wielka Brytania	18,80	13,11	5,69	43
Szwajcaria	23,51	15,42	8,09	53
Norwegia	25,24	16,94	8,30	49
Kanada	17,95	13,01	4,94	38
Japonia	24,69	14,56	10,13	70
USA	21,81	15,57	6,24	40
Czechy	2,95	1,66	1,29	78
Węgry	2,80	1,58	1,22	77
Polska	3,40	2,24	1,16	52

Źródło: *Deutschland in Zahlen*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2002, s. 131.

4. Sukces zatrudnieniowy powiązany jest z pewnym zróżnicowaniem płac. Zauważyć można, że małe kraje z relatywnie homogenicznymi strukturami gospodarczymi wykazują stosunkowo mniejszą dyspersję płac w porównaniu z dużymi państwami. W zdecentralizowanych systemach negocjacji płacowych pojawiają się jednak problemy społeczne z tzw. biedotą pracującą (*working poor*). Postęp technologiczny i globalizacja powodują, że szczególnie niewykwalifikowani i nisko wykwalifikowani pracownicy osiągają dochody poniżej minimum socjalnego. Rządy podejmują różnorodne środki w celu polepszenia sytuacji materialnej tych osób. W Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii stosuje się negatywny podatek dochodowy, a pozostałe kraje Unii promują zatrudnienie tych osób przez redukcję składek na

ubezpieczenie społeczne, przedsięwzięcia szkoleniowe i dotacje płacowe dla pracodawców tworzących miejsca pracy dla bezrobotnych.

5. Istnieje pozytywna korelacja między wysokością i długością okresu pobierania zasiłków a poziomem bezrobocia. Dlatego też w krajach o zde-regulowanej gospodarce polityka rynku pracy i zasiłki dla bezrobotnych nie odgrywają większej roli. W Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii istnieje silna presja na podejmowanie pracy, nawet niepełnowartościowej. Natomiast w Danii, gdzie są wysokie zasiłki, udaje się zachęcić bezrobotnych do podejmowania pracy i szkoleń zawodowych za pomocą „kija i marchewki”.

6. W Polsce stworzyć trzeba model zbiorowych stosunków pracy sprzyjający zmniejszaniu bezrobocia. Problemem w naszym kraju są nie tylko partykularne interesy, ale również brak mechanizmów negocjacyjnych, które uwzględniałyby sytuację na rynku pracy. Na razie stworzone zostały przy silnym wsparciu MOP zręby modelu korporacyjnego. Wraz z tendencją do decentralizacji w krajach Europy Zachodniej u nas powołana została Komisja Trójstronna ds. Ekonomiczno-Społecznych. Owa Komisja nie poświęca jednak uwagi kwestii bezrobocia. Słuszny zatem jest pogląd S. Borkowskiej, „że w naszych warunkach bardziej obiecujący jest kierunek na modele pośrednie”<sup>19</sup>. Ukształtowanie właściwego modelu negocjacji zbiorowych jest bardzo istotne, gdyż w momencie naszego przystąpienia do Unii Europejskiej zbyt szybki wzrost płac przy niskiej wydajności pracy może spowodować – jak pokazuje doświadczenie części wschodniej Niemiec – gwałtowny wzrost bezrobocia.

Sumując trzeba podkreślić, że regulacja rynku pracy w Polsce związana jest z jakościowo odmiennymi problemami niż w krajach Unii Europejskiej. Przeciwdziałanie bezrobociu dokonuje się w zupełnie innych warunkach instytucjonalnych. Nie można jednak zmniejszyć dystansu technologicznego i luki produkcyjnej Polski w stosunku do Europy Zachodniej bez reformy dawnego systemu zatrudnienia. Restrukturyzacja gospodarki wymaga stworzenia elastyczniejszych struktur rynku pracy. Reformy zmierzające w tym kierunku mogą uzyskać społeczną akceptację tylko przy wydatnym wsparciu systemu zabezpieczenia społecznego dla osób tracących pracę.

<sup>19</sup> S. Borkowska, *Wpływ zbiorowych stosunków pracy na zatrudnienie i bezrobocie*, [w:] *Pracodawcy a rynek pracy w procesie transformacji gospodarczej*, red. Z. Wiśniewski, Toruń 1997, s. 41.

*Zenon Wiśniewski***REGULATION OF THE LABOUR MARKET IN THE LIGHT  
OF POLAND'S INTERGRATION WITH THE EUROPEAN UNION**

The author analyses the problem of labour market regulation. He underlines that the labour market regulation in Poland is connected with qualitatively different problems than in the EU countries. Unemployment is counteracted in completely different institutional conditions. A technological and production gap cannot be diminished, however, without a reform of the old employment system. Restructuring of the economy calls for creating elastic labour market structures. Reforms going in this direction can win social approval only when the social security system for persons losing jobs is supported substantially.