



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

Rynek pracownika w państwie przedsiębiorców

Instytucje rynku pracy a pozycja przetargowa pracowników w Polsce w dobie pandemii COVID-19

8/2021

Bartłomiej Biga

Maciej Frączek

Marcin Kędzierski (red.)

Michał Możdżeń

Marek Oramus

Kraków, sierpień 2021



**UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE**



Tekst został opracowany w ramach Centrum Polityk Publicznych
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie



Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Korekta:
Anna Chrabąszcz
Skład:
Marcin Kukielka

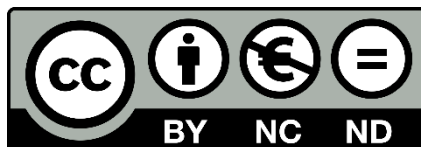
Wydawca:



Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 16
31-510 Kraków
T: 12 293 75 60
E: msap@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2021

Tekst dostępny na licencji Creative Commons
CC-BY-NC-ND 3.0 PL



Wersją pierwotną tekstu jest wersja elektroniczna.
Tekst jest dostępny bezpłatnie na stronie internetowej Wydawcy.

politykipubliczne.pl

Spis treści

Wstęp	4
1. Instytucje rynku pracy.....	7
2. Strukturalne i koniunkturalne uwarunkowania pozycji przetargowej pracowników.....	13
3. Studia przypadku.....	21
3.1. Państwowa Inspekcja Pracy.....	21
3.2. Sądownictwo pracy.....	27
3.3. Dialog społeczny	33
Podsumowanie.....	44
Bibliografia.....	48

Pandemia niewątpliwie wpłynęła na wiele sfer życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Jednym z ważniejszych obszarów, który w opinii wielu został mocno dotknięty przez kryzys związany z COVID-19, jest rynek pracy. Od ponad roku zastawiamy się, co stanie się z bezrobociem, aktywnością zawodową, stosunkami pomiędzy pracownikami i przedsiębiorcami, czy wreszcie – instytucjami rynku pracy. Z tego powodu postanowiliśmy poświęcić najnowszą analizę właśnie sytuacji na rynku pracy.

Kluczowym zagadnieniem, stanowiącym punkt wyjściowy do rozważań prowadzonych przez autorów w poszczególnych częściach niniejszego opracowania, jest kwestia relacji pomiędzy pracownikami a pracodawcami, a dokładniej – pozycji negocjacyjnej pracowników i jej ewentualnej zmiany w trakcie oraz po pandemii.

Raport składa się z trzech głównych części – (1) wprowadzenia teoretycznego, (2) analizy strukturalnych i koniunkturalnych uwarunkowań pozycji przetargowej pracowników oraz (3) bloku studiów przypadku opisujących funkcjonowanie wybranych instytucji rynku pracy przed i w trakcie pandemii.

Pierwsza część stanowi ogólną charakterystykę instytucji rynku pracy, które odpowiadają przede wszystkim za regulowanie relacji pomiędzy różnymi aktorami. Uwzględniając szereg różnych instytucji, na potrzeby tego raportu można podzielić je na dwie grupy – „odgórne” (np. prawo pracy, ustawa o płacy minimalnej, Państwowa Inspekcja Pracy itd.) oraz „oddolne” (np. rady pracownicze, układy zbiorowe itp.). Nawet jeśli funkcjonują one równolegle, to wchodzą w rozliczne interakcje, a ich skuteczność jest uzależniona od kontekstu społeczno-gospodarczo-kulturowego.

Wydaje się, że ze względu na uwarunkowania historyczne (w tym dziedzictwo socjalizmu), czyli dominujący w polskim społeczeństwie indywidualizm czy wreszcie niski poziom zaufania społecznego, znacznie ważniejszą rolę w naszym kraju odgrywają odgórne instytucje rynku pracy. Dlatego w raporcie skoncentrowaliśmy się głównie na działaniach Państwowej Inspekcji Pracy oraz orzecznictwie sądów pracy, a także funkcjonowaniu Rady Dialogu Społecznego, będącej zinstytucjonalizowaną formą komunikacji pomiędzy organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. Jednocześnie problematykę instytucji oddolnych, takich jak układy

zbiorowe, potraktowaliśmy marginalnie, zgodnie z ich faktycznym znaczeniem dla polskiego rynku pracy.

W części opisującej strukturalne i koniunkturalne uwarunkowania pozycji przetargowej pracowników wyszliśmy od obserwacji, że od kilku lat w przestrzeni publicznej powszechna jest teza o występowaniu w Polsce rynku pracownika. W związku z tym zasadne wydało się przeanalizowanie, na ile hipoteza taka znajduje potwierdzenie w rzeczywistości, zwłaszcza że jedną z podstawowych funkcji instytucji rynku pracy jest dbanie o sytuację pracowników, którzy w gospodarce rynkowej z reguły w negocjacjach z pracodawcami znajdują się na słabszej pozycji. W tym kontekście analiza rzeczywistej sytuacji na rynku pracy wydaje się kluczowa dla oceny zarówno funkcjonowania, jak i potencjalnego wpływu wspomnianych instytucji – im bowiem słabsza pozycja przetargowa pracowników, tym bardziej aktywna powinna być rola wspomnianych instytucji i tym wyraźniej widać, czy z tej roli one się wywiązują.

W trzeciej części przedstawiliśmy trzy syntetyczne studia przypadku, w których scharakteryzowano funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Pracy, sądownictwa pracy oraz Rady Dialogu Społecznego – trzech ogólnych instytucji rynku pracy, których zadaniem jest m.in. troska o sytuację pracowników. Autorzy poszczególnych analiz próbowali wskazać zarówno kluczowe problemy wspomnianych instytucji, jak i stojące przed nimi w najbliższej przyszłości wyzwania. Jednocześnie ważnym elementem każdego ze studiów przypadku była próba odpowiedzi na pytanie o wpływ pandemii na funkcjonowanie analizowanych instytucji.

W ostatniej części raportu zamieściliśmy wnioski wynikające z przeprowadzonych badań oraz propozycje kierunkowych zmian w zakresie instytucji rynku pracy w Polsce. Zważywszy na fakt, że polska gospodarka pomimo spowolnienia w trakcie pandemii wciąż znajduje się w fazie dobrej koniunktury, trzeba brać pod uwagę jej możliwe pogorszenie w najbliższych latach, co z kolei może przełożyć się na pogorszenie sytuacji pracowników. Tym bardziej, że od wielu lat jesteśmy świadkami dominacji paradygmatu „przedsiębiorczego”, który sprawia, że problematyka praw pracowniczych często nie stanowi priorytetu dla decydentów politycznych, i to niezależnie od prezentowanej opcji. W efekcie można zaryzykować stwierdzenie, że co prawda mamy do czynienia z rynkiem pracownika, ale w państwie przedsiębiorców, które z wielu powodów, także wynikających z pewnych uwarunkowań społeczno-kulturowych, nie stoi wyraźnie na straży praw pracowniczych. Tezę taką zdaje się

potwierdzać sam Główny Inspektorat Pracy, który w przesłanym do nas oficjalnym stanowisku stwierdza wprost, że „pracownicy pozostający w zatrudnieniu z kontrolowanym pracodawcą, z uwagi na obawę utraty pracy, niejednokrotnie nie są zainteresowani składaniem obciążających pracodawcę wyjaśnień”.

W tym kontekście namysł nad skutecznością realizacji funkcji ochrony pracowników przez instytucje rynku pracy stanowi w naszej opinii bardzo ważne i pilne zadanie nie tylko dla środowiska akademickiego czy szerzej instytucji eksperckich, ale także, a może przede wszystkim, dla decydentów politycznych oraz przedstawicieli pracodawców i pracowników.

1. Instytucje rynku pracy

Współczesny rynek pracy podlega nieustannym i coraz szybszym przeobrażeniom. Poddawany jest on, podobnie jak cała gospodarka, oddziaływaniu tych samych lub bardzo podobnych czynników, mechanizmów oraz bodźców społecznych i gospodarczych. Wpływają one bardzo mocno na (1) zwiększenie dynamiki zmian (w tym instytucjonalnych), (2) ciągłą rekonfigurację procesów zachodzących na rynku pracy oraz (3) wzrost dyferencjacji społecznej związanej z komplikowaniem się struktur społecznych oraz podziału pracy. Zmiany te występują zarówno po stronie popytowej (pracodawcy) i podażowej (pracownicy) na rynku pracy, jak i w zakresie relacji między tymi podmiotami.

W latach 70. i 80. XX w. większość ekonomistów, poszukując wyjaśnień problemów ekonomicznych występujących na rynku pracy i narzędzi do ich rozwiązywania, skłaniała się ku optyce makroekonomicznej. Lata 90. przyniosły, trwającą właściwie do dzisiaj, radykalną zmianę podejścia na instytucjonalne. Na gruncie dynamicznie rozwijającej się nowej ekonomii instytucjonalnej właśnie poprzez funkcjonowanie instytucji próbuje się tłumaczyć osiągnięte efekty gospodarcze czy też różnice występujące pomiędzy krajami. Zawężając zaś perspektywę do przestrzeni rynku pracy – jego instytucje są pomocne w określaniu wydajności tego rynku, np. poprzez badanie wpływu instytucji na poziom wykorzystania potencjalnych zasobów pracy.

Instytucje rynku pracy mogą być definiowane jako reguły, zwyczaje, zasady związane z funkcjonowaniem rynku pracy i jego podmiotów (aktorów). Z punktu widzenia optyki niniejszego opracowania istotne są instytucje regulujące transakcje – dotyczące kupna i sprzedaży usług pracy – zawierane na rynku pracy między pracownikami i pracodawcami, które tworzą wzajemne i wiarygodne zobowiązania w kwestiach płacowych, zatrudnieniowych, kooperacyjnych (Woźniak-Jęchorek, 2013: 11).

Instytucje rynku pracy odzwierciedlają system powiązań, dynamikę mechanizmów oraz strukturę rynku pracy i jego części składowych, jak również trwale oddziałują pomiędzy sobą w celu stworzenia struktur, mechanizmów i zasad kooperacji, rządzących zachowaniami podmiotów rynku pracy (pracowników, związków zawodowych, pracodawców, państwa, decydentów politycznych). Dodatkowo, obrazują one także różne poziomy społecznych norm, wartości, kultur i zasad prawnych. Warto zaznaczyć, że instytucje rynku pracy mogą być

jednoznaczne, czyli jasne i długo się utrzymujące jako określone prawa związane z pracą, które są traktowane jako prawa uniwersalne. Mogą jednak także mieć charakter nieformalnych i przejściowych zasad, które odzwierciedlają poglądy społeczne w określonym przedziale czasowym.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmujemy następujące, syntetyczne rozumienie instytucji rynku pracy: są to „instytucje związane z kształtowaniem ładu strukturalnego i społecznego w obrębie rynku pracy” (Kubiczek, 2006: 126). Autorka ta wskazuje, że instytucje odpowiedzialne za kształtowanie ładu strukturalnego są ukierunkowane na przywrócenie równowagi pomiędzy popytem a podażą pracy w przypadku zmieniającej się sytuacji rynkowej. Ten typ instytucji jest określany przez Włodarczyka (2017: 40) jako instytucje rynku pracy *sensu stricto* (są to m.in. aktywne polityki rynku pracy, zasiłki dla bezrobotnych, regulacje czasu pracy i płace minimalne). Z kolei instytucje rynku pracy wprowadzające ład społeczny obejmują rozmaite regulacje stosunków między pracownikami i pracodawcami (Kubiczek, 2006: 126). W tym ujęciu mamy zatem do czynienia z instytucjami rynku pracy *sensu largo* – wszystkimi regulacjami prawnymi, normami i kodeksami postępowania odnoszącymi się do rynku pracy (Włodarczyk, 2017: 40). Warto dodać, że w literaturze można odnaleźć także odmienny sposób definiowania instytucji rynku pracy jako „systemu praw, norm i konwencji mających swe źródło w zbiorowym wyborze i zapewniających ograniczenia lub zachęty, które powodują zmiany decyzji dotyczących wyboru pracy lub płacy” (Boeri, van Ours, 2008: 3). Jest to jednak podejście zawężające, odnoszące się przede wszystkim do instytucji *sensu stricto*.

Rodzaje instytucji rynku pracy

Instytucje rynku pracy mogą być formalne (takie jak płaca minimalna czy aktywna polityka rynku pracy) lub nieformalne (np. nieformalne mechanizmy komunikacji, takie jak przekazywanie z ust do ust informacji o dostępnych ofertach zatrudnienia, mające miejsce pomiędzy członkami rodziny i w gronie znajomych), skodyfikowane lub niespisane, ogólne lub szczegółowe. Wszystkie z nich mają wpływ na to, jak funkcjonuje rynek pracy, choć ich wpływ bywa różny (zarówno co do kierunku, jak i intensywności).

W literaturze przedmiotu, w zależności od przyjętej perspektywy badawczej, można spotkać różne katalogi tych instytucji. Przykładowo:

- Woźniak-Jęchorek (2013: 19) – bazując na podejściu O.E. Williamsona, G. Hofstede oraz E. de Jonga – wskazała czteropoziomą strukturę instytucji rynku pracy: poziom 1 – instytucje nieformalne (unikanie niepewności, dystans władzy, maskulinizacja/feminizacja, indywidualizm/kolektywizm, orientacja na czas – długo- i krótkookresowa); poziom 2 – instytucje formalne (reguły gry) (ustawodawstwo warunkujące politykę wobec rynku pracy: kodeks pracy, ustawy odnoszące się do rynku pracy, system zabezpieczenia społecznego, system podatkowy; organizacje rynku pracy); poziom 3 – reguły zawierania transakcji (rodzaje zawieranych kontraktów, system negocjacji płacowych); poziom 4 – warunki podejmowania decyzji ekonomicznych – alokacja zasobów (uwarunkowania jednostkowych decyzji podejmowanych przez pracowników i pracodawców np. co do poziomu płacy uzależnionej od poziomu płacy minimalnej czy wydajności pracy, długości okresu zatrudnienia, intensywności pracy, w tym wskaźniki aktywności zawodowej);
- Berg (2015: 1) wyróżnia: instytucje regulujące miejsca pracy – negocjacje zbiorowe, płace minimalne, rodzaje kontraktów, regulacje czasu pracy, oraz instytucje wpływające na redystrybucję dochodów – emerytury, wsparcie dochodowe dla osób bezrobotnych i ubogich oraz usługi publiczne o charakterze socjalnym;
- Freeman (2007) zalicza do nich m.in.: rady pracownicze, prawną ochronę zatrudnienia, płace minimalne, system negocjacji zbiorowych, zatrudnienie na całe życie (*lifetime employment*), elastyczność płac, rotację pracy, umowy czasowe, dialog społeczny, programy stażowe, bezpieczeństwo i higienę pracy, regulacje ograniczające dyskryminację na rynku pracy;
- Kozak (2014: 256) wymienia: obligatoryjne rady pracownicze, prawa chroniące zatrudnienie, płacę minimalną, zasięg kolektywnego przetargu, zasięg czasowy zatrudnienia w cyklu życia, negocjacje na poziomie makrospołecznym (*peak level collective bargaining*), stopień elastyczności płac i czasowych umów o pracę, dialog społeczny;
- Guzikowski (2016) zalicza do nich: ustawodawstwo dotyczące kształtowania płacy minimalnej, ustawodawstwo regulujące wymiar czasu pracy, prawną ochronę zatrudnienia, system pasywnej polityki rynku pracy, system aktywnej polityki rynku pracy,

system zabezpieczenia emerytalnego, system związków zawodowych oraz system opodatkowania pracy.

Warto także podkreślić, że na polskim gruncie bardzo często stosowane jest wąskie rozumienie instytucji rynku pracy, które określa się mianem infrastrukturalnych instytucji rynku pracy (Kozak, 2014: 256). Są to podmioty tworzące infrastrukturę instytucjonalną rynku pracy, wspierając ten rynek w jego funkcjonowaniu. Do tych instytucji rynku pracy, zgodnie z zapisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zaliczane są: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego. Najistotniejszy wpływ na funkcjonowanie polskiego rynku pracy mają niewątpliwie publiczne służby zatrudnienia, a wśród nich: minister właściwy ds. pracy oraz wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy.

Wpływ instytucji na funkcjonowanie rynku pracy

Wpływ instytucji na funkcjonowanie rynku pracy jest bardzo szeroki. Obejmuje on m.in. przestrzenną alokację zasobów pracy (migracja, urbanizacja), decyzje pracowników dotyczące edukacji i szkoleń (inwestycje w kapitał ludzki), nierówności (relacje płac), podział czasu pomiędzy pracą zarobkową a inne aktywności (np. nieodpłatną pracą domową, edukację i wypoczynek) oraz użyteczność (podział czasu między produkcją a reprodukcją).

W literaturze przedmiotu dostrzegany jest także wpływ instytucji rynku pracy na funkcjonowanie całej gospodarki lub społeczeństwa. Przykładowo, J. Berg (2015: 1) wskazuje w swoich rozważaniach na fundamentalny wpływ instytucji rynku pracy na budowanie sprawiedliwego społeczeństwa poprzez tworzenie instytucji, które wspierają tworzenie miejsc pracy o wysokiej jakości, charakteryzujących się godziwymi płacami i warunkami zatrudnienia.

Należy wskazać, że najczęściej stosowanym w praktyce analitycznej (ewaluacyjnej) podejściem jest mierzenie bezpośredniego oddziaływania instytucji rynku pracy – czy to pojedynczych, czy to ich wiązek – na kształtowanie się:

- zmiennych zasobowych rynku pracy (poziom aktywności zawodowej, zatrudnienia i bezrobocia, płac);
- zmiennych strumieniowych rynku pracy (np. stopa separacji i stopa kreacji miejsc pracy);

- charakterystyk strukturalnych (np. przeciętna długość bezrobocia i stopień zagęszczenia rynku pracy).

Dodatkowo, coraz powszechniejsze jest także stosowanie analiz uwzględniających efekty pośrednie tych instytucji w odniesieniu do równowagi ogólnej i takich zmiennych makroekonomicznych, jak konsumpcja, produkcja lub płace (Włodarczyk, 2017: 42).

Instytucjonalizacja rynku pracy

W. Kozak (2014: 251) wskazuje, że instytucjonalizacja rynku pracy poprzez podleganie określonym zasadom czy normom implikuje brak dowolności i swobody w odniesieniu do zachowań ludzi oraz podmiotów funkcjonujących na nim. Autorka ta przywołuje, za R. Scottem (1995), trzy ważne filary instytucjonalizacji: regulacyjny, kognitywny i normatywny.

Filar regulacyjny jest związany z występowaniem przymusu i regulowaniem zachowań podmiotów na rynku pracy poprzez zasady. W jego ramach stanowione są reguły rynku pracy, monitoruje się ich działanie i wdraża sankcje, gdy występują odstępstwa od tych reguł. Kozak podkreśla tutaj znaczenie m.in. prawa pracy (kodeks pracy), ustaw o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, o rozstrzyganiu sporów zbiorowych, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz zakładowych i ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Wskazuje także na znaczącą rolę odgrywaną przez sądy pracy i inspekcję pracy. Z kolei filar kognitywny obejmuje rozumienie znaczenia fundamentalnych zasad rynku pracy przez aktorów, którzy na nim działają, rozumienie przez tych aktorów swoich interesów, ale i działań innych aktorów. Bardzo ważne jest tutaj rozpoznanie interesów pracowników i pracodawców oraz określenie stopnia przestrzegania przyjmowanych wzajemnie zobowiązań. Wreszcie filar normatywny to przekonanie – oparte na wartościach – o roli, prawach, funkcjach i obowiązkach poszczególnych aktorów rynku pracy oraz relacjach między nimi (Kozak, 2014: 251-254, 264).

Z kolei K. Muszyński (2019) w swoim rozbudowanym opracowaniu dotyczącym polityki regulacji zatrudnienia w Polsce wskazuje na dwa kluczowe trendy w zakresie zmiany instytucjonalnej zachodzące w obrębie polskiego rynku pracy: dryf instytucjonalny – rozumiany przez niego jako „rosnące niedostosowanie i ignorowanie przez aktorów

gospodarczych danych instytucji formalnych”, oraz konwersję – rozumianą jako „istotną zmianę sposobu oddziaływania danej instytucji, ale w obrębie ram formalnych” (Ibidem: 15).

Syntetyczne rozważania na temat istoty i roli instytucji rynku pracy prowadzone w tej części opracowania pokazują, jak zróżnicowany co do charakteru, sposobu i skali oddziaływania jest ich świat. Wykorzystanie podejścia instytucjonalnego do analizowania procesów odbywających się w obrębie rynku pracy z pewnością poszerza możliwości pełniejszego i precyzyjniejszego ich wyjaśniania – wychodzi bowiem poza wąską ekonomiczną kategorię gry popytowo-podażowej, uzupełniając ją o istotne aspekty historyczne, prawne czy społeczne.

Instytucje rynku pracy są z jednej strony bardzo przydatnymi konceptualnie i analitycznie kategoriami pojęciowymi, z drugiej zaś – w odniesieniu do praktyki realizacji polityk publicznych ukierunkowanych na rynek pracy – zestawem narzędzi, instrumentów, mechanizmów, z których można skorzystać, aby uzyskać pożądaną stan relacji czy też efektów (społecznych i gospodarczych) na tym rynku.

Konkludując, rozbudowany i zniuansowany zestaw instytucji determinujących funkcjonowanie konkretnego rynku pracy może być, co do zasady, uznawany współcześnie za wyraz wysokiej dojrzałości i wydajności tego rynku. Należy jednak pamiętać o tym, że nawet przy pomocy bardzo szerokiego zestawu instytucji rynku pracy nie jesteśmy w stanie całościowo opisać bardzo złożonego świata rynku pracy, ponieważ na jego dynamikę rozwojową wpływają także takie elementy, jak ogólna sytuacja społeczno-gospodarcza, tempo wzrostu gospodarczego czy miejsce danego kraju w globalnych łańcuchach tworzenia wartości.

2. Strukturalne i koniunkturalne uwarunkowania pozycji przetargowej pracowników

Tradycyjnie w literaturze siłę przetargową pracowników określa się na podstawie uwarunkowań instytucjonalnych, które strukturalnie wpływają na możliwości negocjacyjne pracowników *vis-à-vis* przedsiębiorstwa¹. Chodzi o takie instytucje, które ograniczają negatywne konsekwencje wynikające ze specyfiki rynku pracy, który można zaliczyć do tzw. „rynków spornej wymiany” (*contested exchange markets*; Bowles, Gintis, 1990), gdzie dużą rolę odgrywają relacje władzy ekonomicznej pomiędzy podmiotami zawierającymi transakcje. Do instytucji wzmacniających pozycję pracowników zalicza się przede wszystkim:

1. Poziom uzwiązkowienia i odsetek pracowników objętych zbiorowymi układami pracy (Dau-Schmidt, Ellis, 2010).
2. Poziom prawnej ochrony zatrudnienia (ochrona przed zwolnieniami i inne ograniczenia nałożone na swobodę regulacji stosunków pracy) (Claessens, Ueda, 2020).
3. Poziom ustawowo ustalonej płacy minimalnej, szczególnie w odniesieniu do pracowników o niskich kompetencjach i w krajach o niskim poziomie uzwiązkowienia (Malloy, 2016).

Instytucje rynku pracy mogą łagodzić lub wzmacniać reakcję jego kluczowych wskaźników na kryzysy i boomy gospodarcze. Instytucje te stanowią bowiem determinanty siły przetargowej (być może poza poziomem płacy minimalnej), choć trzeba mieć na uwadze, że ze względu na swój strukturalny charakter zmieniają się wolno i inercyjnie. Z kolei w krótkim okresie na pozycję przetargową oddziałują konkretne, cyklicznie ustalone zmienne, takie jak przede wszystkim poziom zatrudnienia i bezrobocia oraz struktura zatrudnienia, pokazująca realny poziom ochrony pracowników, jak również różnice pozycji pomiędzy ich grupami.

Pewnym przybliżeniem zmian siły przetargowej jest też udział płac w PKB. Posiada on komponent strukturalny – charakterystyczny dla danej gospodarki, oraz cykliczny, który wynika z aktualnej sytuacji gospodarczej. Ze względu na fakt, że w krótkim okresie bardzo utrudniona jest ocena zmian kluczowych instytucjonalnych czynników siły przetargowej, w niniejszej analizie w większym stopniu skupimy się na jej komponentach cyklicznych niż strukturalnych. Dlatego w części poświęconej efektom kryzysu pandemicznego będziemy

¹ Lista przedstawiona poniżej jest arbitralna i nie uwzględnia istotnych strukturalnych uwarunkowań pozycji danej gospodarki w międzynarodowym podziale pracy.

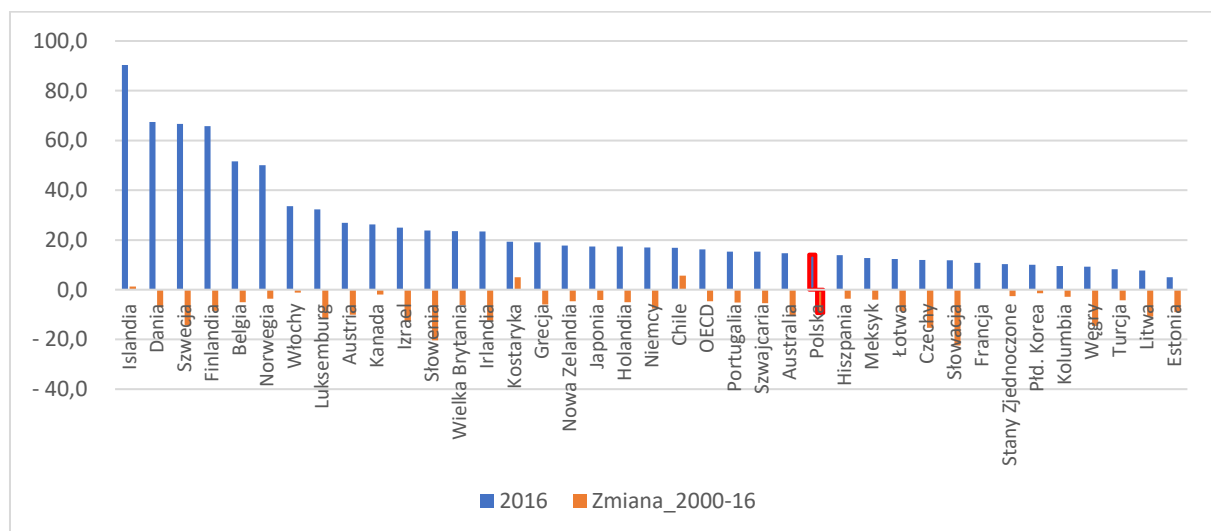
odnosić się raczej do bieżących zmian „pozycji przetargowej” pracowników, którą rozumiemy jako wyraz siły negocjacyjnej w danych warunkach gospodarczych.

Strukturalne determinanty siły przetargowej – Polska na tle UE i OECD

Polska od lat należy do krajów z najmocniej zliberalizowanym rynkiem pracy w grupie państw rozwiniętych. Ma to różne przyczyny i od dłuższego czasu jest poddawane krytycznym badaniom (Lisowska, 2017). W tej części opracowania zaprezentujemy jedynie ogólny opis sytuacji pracowników, zdeterminowanej czynnikami strukturalnymi, czyli poziomem uzwiązkowania i regulacji rynku pracy. Opis ten będzie stanowić jednak bazę, na tle której dokonamy analizy zmian zaobserwowanych w okresie pandemii COVID-19.

Trzeba pamiętać, że poziom uzwiązkowania w Polsce nie tylko od lat należy do jednych z najniższych w Europie (potwierdzają to dane z wykresu 1), ale w ostatnich dwóch dekadach jeszcze się obniżył o prawie 10 p.p. Polska jest także jednym z krajów o najniższym udziale pracowników objętych zbiorowymi układami pracy (zob. punkt o dialogu społecznym).

Wykres 1. Poziom uzwiązkowania w krajach OECD w 2016 r. (lub najbardziej aktualne dane OECD) oraz zmiana między 2000 r. a 2016 r.



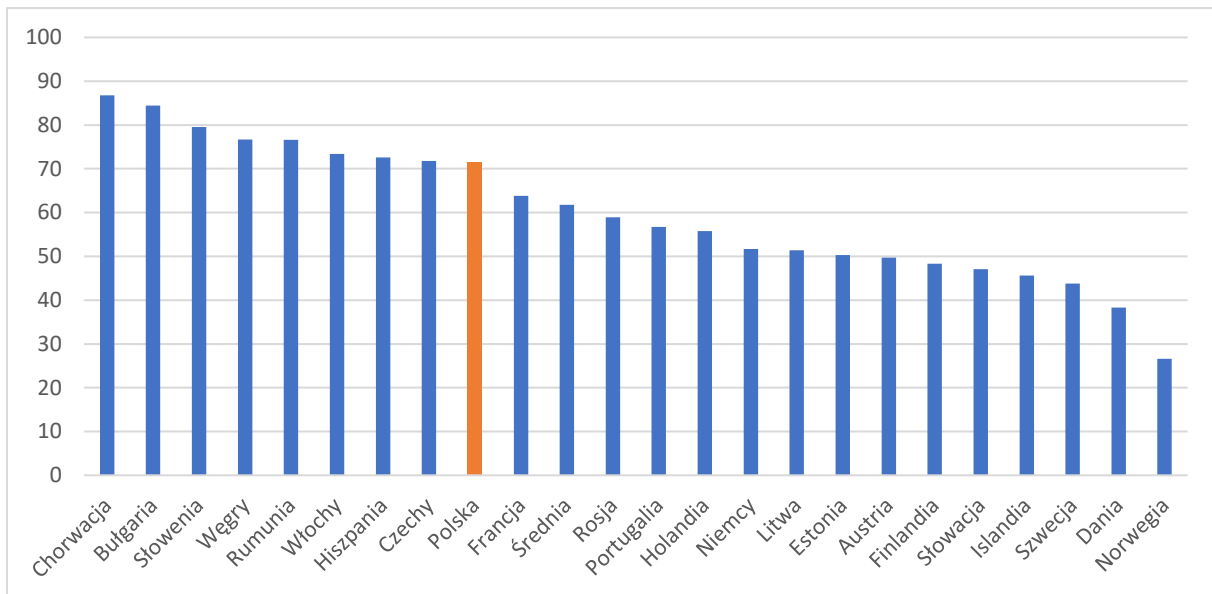
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>.

Słabość związków zawodowych w Polsce jest konsekwencją wielu czynników, spośród których należy wymienić przede wszystkim (Visser, 2019):

1. wysoki poziom fragmentacji związków (inaczej, niski poziom centralizacji), utrudniający koordynację działań;

2. słabość dialogu społecznego;
3. ograniczenia natury prawnej dla uzwiązkowienia w niektórych sektorach i w mniejszych przedsiębiorstwach;
4. relatywnie niski poziom zaufania do związków zawodowych w społeczeństwie (zob. wykres 2).

Wykres 2. Odsetek respondentów, którzy wcale lub nie za bardzo ufali związkom zawodowym w 2017 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Values Study, <https://europeanvaluesstudy.eu>.

Drugim źródłem niskiej siły przetargowej pracowników w Polsce jest liberalne prawo pracy w połączeniu z bardzo wysokim odsetkiem osób zatrudnionych w oparciu o kontrakty czasowe (w dużej mierze umowy cywilnoprawne). W konsekwencji w porównaniach międzynarodowych wskaźnik restrykcyjności prawodawstwa ochrony pracowników dla Polski jest tradycyjnie relatywnie niski (a przynajmniej niższy niż w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej o analogicznych tradycjach regulacji rynku pracy i znajdujących się na podobnym poziomie rozwoju gospodarczego) – takie wnioski wynikają z wieloletnich odczytów autorskiego syntetycznego wskaźnika SEPL, opracowanego na bazie wskaźnika prawnej ochrony zatrudnienia stworzonego przez OECD (2013). Dane te zostały zaprezentowane na wykresie 3.

Sam wskaźnik został obliczony w następujący sposób:

$$SEPL = EPRC * (1 - TW) + EPT * TW$$

gdzie:

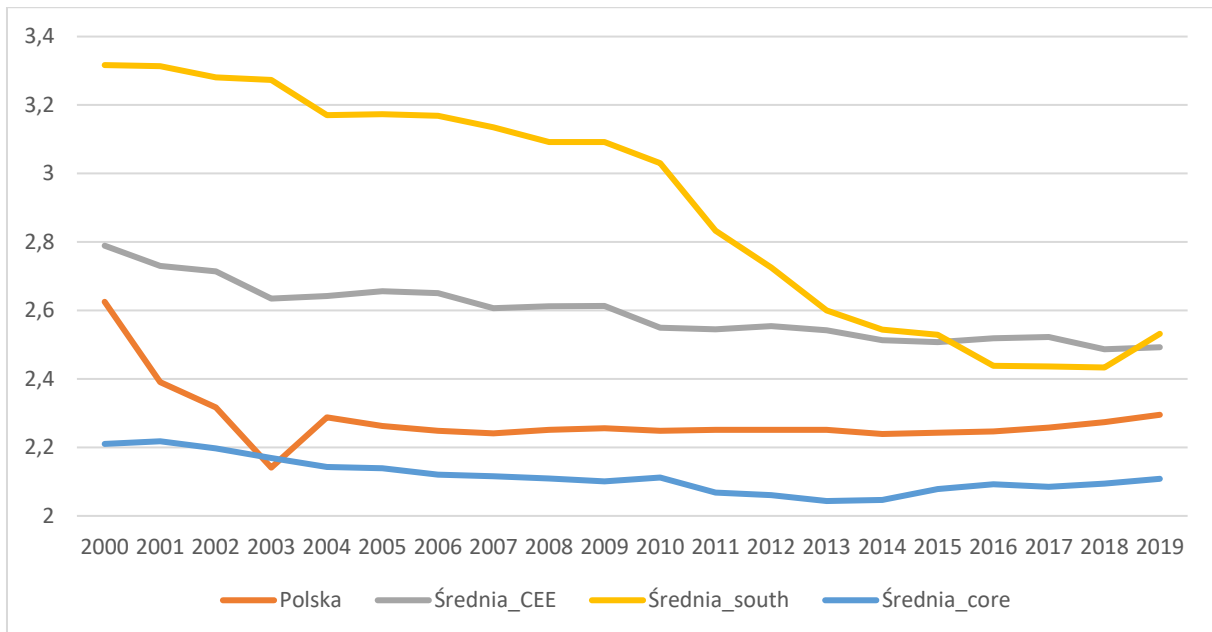
SEPL – syntetyczny wskaźnik ochrony pracowników,

EPRC – wskaźnik indywidualnej i kolektywnej ochrony kodeksowej (OECD),

EPT – wskaźnik indywidualnej ochrony pracowników tymczasowych (OECD),

TW – odsetek pracowników tymczasowych (Eurostat).

Wykres 3. Porównanie wartości wskaźnika SEPL dla krajów Europy Zachodniej (core), Europy Południowej (south), Europy Środkowo-Wschodniej (CEE) i Polski



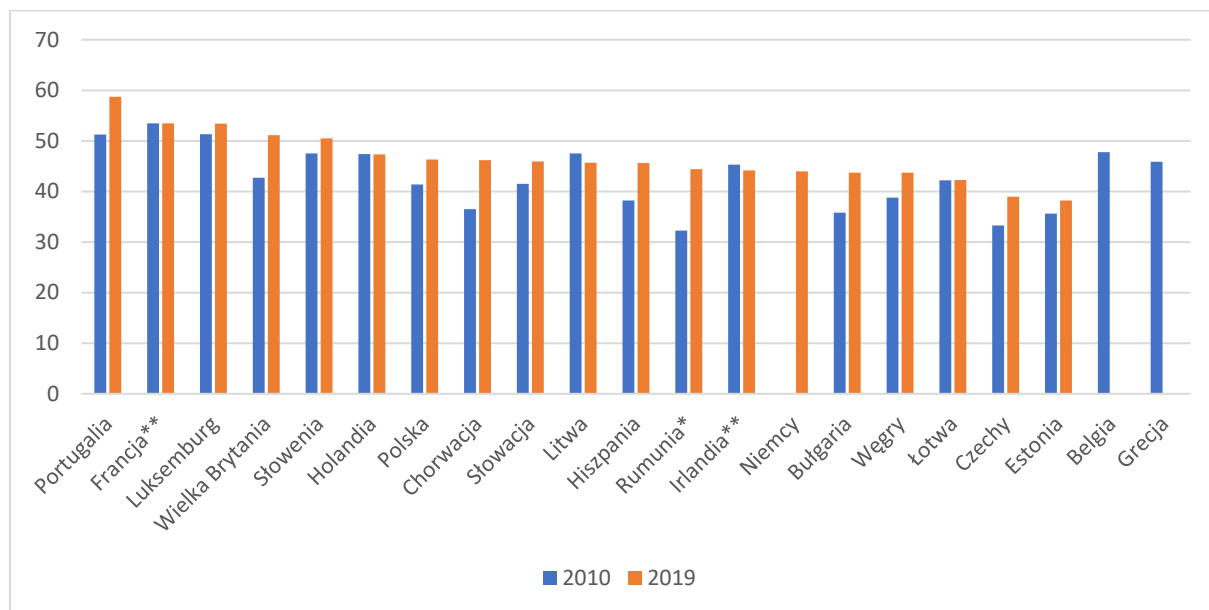
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD,
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV.

Istnieją jednak przesłanki, aby twierdzić, że w warunkach słabości związków zawodowych (często niechętnych wobec odgórnej interwencji) oraz niskiej jakości dialogu społecznego, znaczącą rolę we wzmacnianiu siły przetargowej pracowników ma do odegrania rząd (Furåker, Larsson, 2020). Może to robić poprzez regulację stosunków pracy (z wykorzystaniem instrumentów ochrony zatrudnienia) lub dzięki wykorzystaniu administracyjnie ustalanych płac minimalnych². Ta druga opcja poprawia siłę przetargową niewykwalifikowanych pracowników, a w zależności od efektu presji płacowej także tych średnio wykwalifikowanych. Można się zatem spodziewać, że narzędzie to będzie wykorzystywane nieco bardziej aktywnie w takich krajach, jak Polska, w których dialog społeczny jest słaby, a poziom uzwiązkowienia

² Istnieje więcej możliwości w tym obszarze (np. poziom i dostępność zasiłku dla bezrobotnych czy struktura opodatkowania), ale skupiamy się na dwóch najważniejszych.

niski. Potwierdzają to dane Eurostatu – Polska należy aktualnie do krajów z raczej wyższą wartością płacy minimalnej w relacji do przeciętnego wynagrodzenia (zob. wykres 4).

Wykres 4. Płaca minimalna w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w 2010 r. i 2019 r.



* – ostatnie dane za 2018 r.

** – ostatnie dane za 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat,

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_mw_avgr2/default/table?lang=en.

Pozycja przetargowa pracowników w Polsce – efekt COVID-19

Przytoczone powyżej dane wskazują, że w Polsce pracownicy mają raczej mniejszą niż przeciętna siłę przetargową na rynku pracy, choć jest ona wzmacniana przez aktywną politykę płacy minimalnej prowadzoną przez rząd. Literatura wskazuje, że taka sytuacja powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w większej elastyczności poziomu płac (w szczególności udziału płac w PKB) i zatrudnienia w cyklu koniunkturalnym oraz w reakcji na kryzysy gospodarcze (Lombardi *et al.*, 2020). Może też być tak, że wpływ kryzysów na sytuację na rynku pracy przybierze bardziej subtelne formy, wpływając na strukturę rynku pracy (zatrudnienie czasowe, w niepełnym wymiarze czasu pracy, zatrudnienie grup defaworyzowanych, zatrudnienie w szarej strefie itp.).

Aktualną sytuację rynku pracy w Polsce oraz pozycję przetargową pracowników można syntetycznie opisać w sześciu punktach.

Po pierwsze, ze względów koniunkturalnych i demograficznych pozycja przetargowa pracowników w Polsce, choć ogólnie jest słaba, od kilku lat znajduje się na rekordowo wysokim poziomie, co widać choćby po wzroście od 2015 r. realnych płac średnio o około 4% rocznie i stopy zatrudnienia o około 5 p.p.

Po drugie, podstawowe wskaźniki dotyczące rynku pracy wskazują, że relatywna słabość siły przetargowej polskich pracowników nie przełożyła się na większą elastyczność poziomu zatrudnienia, czyli nie wpłynęła negatywnie na krótkookresową pozycję przetargową pracowników. Potwierdzają to oficjalne dane na temat stopy bezrobocia (zaledwie 3,2% wg BAEL w 2020 r., 6,1% wg wskaźnika bezrobocia rejestrowanego w maju 2021 r.), współczynnika aktywności zawodowej oraz stopy zatrudnienia (rekordowe 71% aktywnych zawodowo i 68,7% zatrudnionych osób w grupie wiekowej 15-64 lata w 2020 r.).

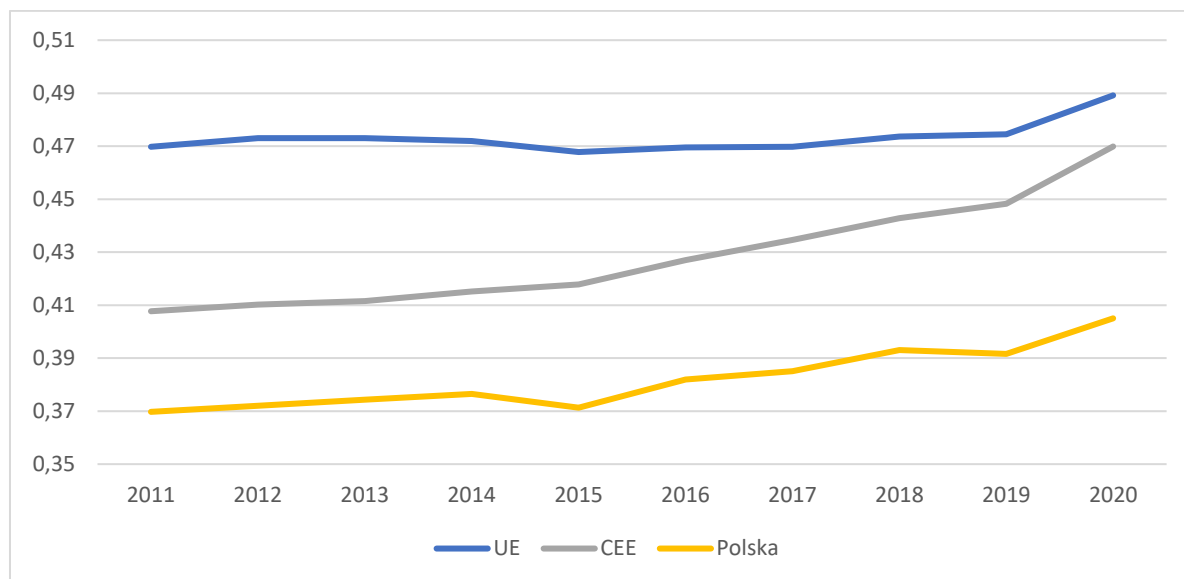
Po trzecie, firmy usilnie poszukują pracowników, co w drugiej połowie 2020 r. spowodowało powrót do trendu wzrostowego wskaźnika wolnych miejsc pracy. Jest to przesłanka potwierdzająca hipotezę, że pomimo spowodowania spadku PKB, pandemia nie naruszyła podstaw dobrej koniunktury na rynku pracy w Polsce w sektorze przedsiębiorstw.

Po czwarte, dobra koniunktura przełożyła się z jednej strony na utrzymujący się popyt na pracę cudzoziemców, a z drugiej – na presję płacową (w kwietniu 2021 r. przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw nominalnie wzrosło o ponad 10% w porównaniu do kwietnia 2020 r.³).

Po piąte, bardzo istotny wskaźnik pozycji przetargowej pracowników *vis-à-vis* przedsiębiorstwa, czyli udział płac w PKB, wzrósł w 2020 r. w Polsce o 1,3 p.p., co świadczy o jednoznacznej poprawie w tym zakresie (zob. wykres 5). Jednak z analizy porównawczej wynika, że był to jeden z niższych wzrostów w skali europejskiej, w dodatku z bardzo niskiego poziomu w porównaniu do innych krajów UE.

³ Trzeba jednak pamiętać, że w tamtym okresie wiele podwyżek było zamrożonych, więc to jest częściowo efekt niższej bazy.

Wykres 5. Udział płac w PKB dla UE, Europy Środkowo-Wschodniej (CEE) i Polski (Eurostat)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1180303/default/table?lang=en.

Po szóste wreszcie, dotychczasowe badania wskazują, że ogólna, obserwowana od niedawna poprawa pozycji przetargowej nie musi dotyczyć wszystkich, a szczególnie najmłodszych, uczestników rynku pracy (por. Biga *et al.*, 2021: 35-37) oraz pracowników o niższych kwalifikacjach. W tym kontekście warto zauważyć, że zatrudnienie pracowników legitymujących się co najwyżej wykształceniem gimnazjalnym (tradycyjnie w Polsce jedno z najniższych w Europie) spadło w 2020 r. o 0,6 p.p. (do poziomu 24,1%). Niepokojący z tego punktu widzenia jest prawdopodobny wzrost poziomu szarej strefy (Biga *et al.*, 2021: 37-39, Kukułowicz, 2021: 20-21⁴).

Należy przyznać, że pozycja przetargowa pracowników ze względu na utrzymującą się mimo pandemii dobrą koniunkturę gospodarczą ogólnie nie została wyraźnie osłabiona. Jednak skupianie się jedynie na aktualnych wskaźnikach sytuacji na rynku pracy maskuje pewne strukturalne czynniki, które powodują, że siła przetargowa pracowników jest niska, co odzwierciedla niski poziom oraz dynamika zmian udziału płac w PKB w Polsce w porównaniu do większości krajów europejskich.

Przedstawione w tej części rozważania wskazują, że Polska pozostaje krajem, w którym siła przetargowa pracowników jest relatywnie niska. Wynika to z faktu, że zarówno dialog społeczny, jak i związki zawodowe są w naszym kraju bardzo słabe od lat, mamy niski poziom

⁴ Niepokojący jest też niespotykany od 2015 r. spadek liczby zatrudnionych w sferze budżetowej.

prawnej ochrony zatrudnienia, a od 15 lat utrzymuje się bardzo wysoki odsetek pracowników zatrudnionych na podstawie umów czasowych (w tym cywilnoprawnych). Łagodzone jest to przez aktywną politykę płacy minimalnej prowadzoną przez kolejne rządy. Efektem przewagi pracodawców jest strukturalnie niski udział płac w PKB.

Jednocześnie kryzys wywołany pandemią COVID-19 „obszedł” się z polskimi pracownikami nad wyraz łagodnie, co potwierdzone jest kolejnymi analizami polskiego rynku pracy. Fakt ten wynika najprawdopodobniej z utrzymującego się wysokiego popytu międzynarodowego na produkty i usługi wytwarzane na terenie Polski, ale również ze świadomie prowadzonej polityki utrzymywania zatrudnienia wyrażonej w kolejnych „tarczach rządowych”, jednoznacznie nastawionych na ochronę miejsc pracy. Jednocześnie tradycyjnie nie mała skala łamania praw pracowniczych, sygnalizowana w raportach (zob. Kielczewska, Kośny, Sawulski 2021) i przez związki zawodowe pozostaje w Polsce wysoka. Jest to efektem niskiej siły przetargowej pracowników oraz słabości instytucji odpowiedzialnych za egzekucję tych praw. Z analiz przedstawionych w tej części wysnuwamy wniosek, że obecnie stosunkowo dobra pozycja przetargowa pracowników maskuje wewnętrzne zróżnicowanie w ich grupie, w której młodzi i mniej wykształceni znajdują się w relatywnie najgorszej sytuacji. Ponadto owa niezła pozycja jest efektem utrzymującej się dobrej koniunktury gospodarczej, której zasadniczo nie osłabił kryzys pandemiczny. Odwrócenie koniunktury, które wcześniej czy później nadejdzie, prawdopodobnie silnie wpłynie na sytuację pracowników, którzy nie cieszą się wysokim poziomem instytucjonalnego zabezpieczenia swojej pozycji na rynku pracy. Kolejna część zostanie poświęcona analizie strukturalnych wad systemu instytucjonalnego zabezpieczenia.

3. Studia przypadku

3.1. Państwowa Inspekcja Pracy

Państwowa Inspekcja Pracy (PIP), choć jest jedną z najstarszych instytucji w Polsce (w 2019 r. świętowała swoje stulecie), w powszechnej opinii nie dysponuje wystarczającym potencjałem do realizacji powierzonej jej misji, czyli troski o przestrzeganie szeroko rozumianych praw pracowniczych. Istnieje co najmniej kilka powodów takiego stanu rzeczy, ale spośród nich najważniejszy ma charakter metapolityczny. Co najmniej od początków transformacji ustrojowej w polskiej debacie publicznej, a co za tym idzie także w polskiej polityce, dominuje paradygmat „proprzedsiębiorczy”, który skutkuje brakiem zainteresowania instytucjami mającymi na celu troskę o przestrzeganie praw pracowniczych, w tym zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

Paradygmat ten ułatwia także działanie lobbystów, reprezentujących interesy organizacji pracodawców. Ostatnie 30 lat przyniosło wiele przykładów, w których za sprawą nacisku ze strony przedsiębiorców politycy wycofywali się z decyzji lub planów mających na celu wzmocnienie pozycji negocjacyjnej pracowników. Należy podkreślić, że od tej reguły w zasadzie nie ma wyjątku – poza rządem PiS, który wprowadził m.in. minimalną stawkę godzinową i zakaz handlu w niedzielę, trudno wskazać jakikolwiek inny rząd po 1989 r., który w relacji pracodawcy vs. pracownicy nie reprezentowałby głównie interesu pracodawców. Zresztą także obecny rząd trudno określić jednoznacznie mianem „propracowniczego”, czego dowodem jest choćby sposób zarządzania kryzysem pandemicznym i konstrukcja tzw. tarcz antykryzysowych.

Mając na uwadze wspomniany paradygmat, trudno zatem jednoznacznie ocenić, czy systemowe umiejscowienie PIP jako instytucji podległej Sejmowi jest rozwiązaniem optymalnym. Co prawda, z jednej strony zarówno inspekcja, jak i Rada Ochrony Pracy, czyli organ nadzoru nad PIP, w teorii mają reprezentować różne podmioty i gwarantować przez to polityczną niezależność, jednak z drugiej strony, m.in. w obliczu procesu słabnięcia władzy legislacyjnej, nie sposób wskazać, kto konkretnie ponosi odpowiedzialność za stan i funkcjonowanie inspekcji. W konsekwencji można zaryzykować hipotezę, że instytucja ta jest „systemową sierotą”, co dodatkowo osłabia jej znaczenie. Jednocześnie, wraz z postępującą polaryzacją polityczną, należy spodziewać się pojawienia coraz większej liczby zarzutów co do

jej niezależności. W niczym nie zmienia to jednak faktu, że problem ten ma znaczenie drugorzędne wobec dominującej w naszym kraju filozofii myślenia o rynku pracy. Zresztą sam fakt, że problematyka funkcjonowania i systemowego umiejscowienia PIP nie jest niemal w ogóle przedmiotem politycznego sporu stanowi kolejny dowód potwierdzający tezę o roli „proprzedsiębiorczego” paradygmatu.

Paradoksalnie, paradygmat ten był wzmacniany przez wieloletnie polityczne uwikłanie związków zawodowych, z NSZZ „Solidarność” na czele. Choć trudno odmówić „Solidarności” zasług w doprowadzeniu do transformacji ustrojowej w Polsce, to jednak dziedzictwo historyczne stanowiło i nadal stanowi swoisty balast. Warto pamiętać, że to właśnie „Solidarność”, ale także kojarzona raczej z lewicą OPZZ, w pierwszych latach III RP wspierały retorykę „zaciskania pasa” i liberalizacji rynku pracy w imię dziejowej konieczności, tracąc wiarygodność dla wielu pracowników będących ofiarami transformacji gospodarczej. Co więcej, pomimo upływu wielu lat i relatywnie mniejszego zaangażowania politycznego, „Solidarność” nadal jest bardzo mocno kojarzona z aktualną partią rządzącą i z tego powodu dla co najmniej części społeczeństwa nie jest wiarygodnym partnerem, co przekłada się także na społeczne postrzeganie problematyki praw pracowniczych.

W czym zatem przejawia się słabość PIP? Po pierwsze, zgodnie z ostatnim dostępnym sprawozdaniem za 2019 r. (PIP, 2020), instytucja ta zatrudniała 2 671 pracowników, rozlokowanych pomiędzy Główny Inspektorat Pracy (248 osób), 16 okręgowych inspektoratów pracy i 43 oddziały terenowe umiejscowione przeważnie w miastach, które utraciły status województwa w 1999 r. (łącznie 2 368 osób) oraz Ośrodek Szkolenia PIP we Wrocławiu (55 osób). Trzeba mieć jednak świadomość, że czynności kontrolne są wykonywane głównie przez inspektorów i podinspektorów pracy, a tych w skali kraju jest tylko 1600. To przekłada się na zdolność przeprowadzania kontroli – w 2019 r. było ich 73,3 tys. i objęły 57,8 tys. podmiotów. Nie jest to dużo, zważywszy na liczbę podmiotów podlegających kontroli – w Polsce mamy ponad 750 tys. podmiotów, na rzecz których świadczona jest praca, co oznacza, że rocznie tylko ok. 7-8% z nich jest poddawane kontroli. W efekcie, statystycznie, kontrola w jednej firmie przypada średnio raz na 12 lat. Warto w tym miejscu dodać, że mimo dobrej sytuacji gospodarczej, która skutkuje wzrostem liczby zarówno podmiotów, jak i osób zatrudnionych, z roku na rok liczba kontroli spada. Jeszcze w 2015 r. przeprowadzono prawie 90 tys. kontroli w ponad 71 tys. podmiotów, a już pojawiły się zapowiedzi, że w 2021 r. kontroli

będzie jeszcze mniej niż wcześniej. Trudno się temu zresztą dziwić, skoro od lat systematycznie maleje udział wydatków na PIP w budżecie państwa. Dodatkowo, choć tylko niewielka część z nich to kontrole powypadkowe (w 2019 r. zanotowano 2 141 takich zdarzeń), to jednak przekłada się to na wizerunek inspekcji jako instytucji zajmującej się głównie wypadkami w pracy. W rezultacie inspekcja pracy nie jest postrzegana jako instytucja, której zadaniem jest szeroko rozumiana troska o los pracowników.

Jeszcze poważniejszym problemem jest jednak słabość narzędzi, którymi dysponują inspektorzy. Średnia kwota mandatu karnego nałożonego przez inspektorów w 2019 r. wyniosła jedynie 1,2 tys. zł, a grzywny nałożonej przez sąd po złożeniu zawiadomienia przez inspekcję – 2,2 tys. zł. Wynika to zresztą wprost z oficjalnych widełek – wysokość mandatu karnego może wynosić 1 tys. zł, 2 tys. zł lub w skrajnym przypadku recydywy 5 tys. zł. Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku grzywien nakładanych przez sąd – co prawda maksymalna wysokość wynosi 30 tys. zł, w praktyce jednak nakładane grzywny są znacznie mniejsze, a poza tym do sądu trafia absolutny margines spraw (wnioski do sądu stanowią zaledwie 4% wszystkich nałożonych przez inspekcje sankcji). W sytuacji, w której korzyści wynikające z nieprzestrzegania prawa pracy mogą wynosić dziesiątki czy setki tysięcy, a nawet miliony złotych, kary i grzywny nie robią na większości przedsiębiorców wrażenia, nawet jeśli sądy w zdecydowanej większości (ponad 90% spraw) przychylają się do wniosków inspekcji. Zdarzają się nawet sytuacje, że w zakładach pracy istnieje specjalny, niewielki fundusz do pokrywania kosztów wynikających z nałożonych mandatów karnych – zatrzymanie linii produkcyjnej często powoduje wielokrotnie wyższe koszty.

Kolejnym zjawiskiem, które osłabia pozycję inspektorów w relacji z kontrolowanymi podmiotami jest zdolność do realnej egzekucji wydanych decyzji. Przykładowo, z ponad 6 tys. decyzji płacowych skutkujących dodatkowymi należnościami wobec pracowników w wysokości ponad 100 mln zł zrealizowano zaledwie niecałe 40%, a pracownikom wypłacono jedynie 26 mln zł. W konsekwencji standardowe podejście przedsiębiorców do inspektorów można ująć następująco: „co mi zrobisz, jak nic mi nie zrobisz”. Wynika to nie tyle z pogardy wobec pracowników inspekcji, co raczej realnej oceny ich możliwości. Jednocześnie jednak w wielu badaniach prowadzonych przez organizacje pracodawców można znaleźć narzekania przedsiębiorców na częstotliwość i dotkliwość różnych kontroli.

Nie powinno zatem zaskakiwać, że praca w inspekcji pracy raczej rodzi frustrację, a nie satysfakcję. Niestety brakowi sprawczości towarzyszą relatywnie niskie zarobki, podobnie zresztą jak w innych publicznych inspekcjach. Zgodnie z informacjami uzyskanymi bezpośrednio od Głównego Inspektoratu Pracy w 2020 r. wynagrodzenie dla osoby zatrudnianej w Państwowej Inspekcji Pracy z zamiarem skierowania na kurs inspektorski, która nie posiadała jeszcze prawa do dodatku stażowego, wynosiło 4 300 zł brutto. Wynagrodzenie młodszego inspektora pracy, który nie posiadał prawa do dodatku stażowego wynosiło z kolei 4 600 zł brutto. Co prawda w pierwszej połowie 2021 r. przeciętne zarobki w PIP nieznacznie wzrosły, ale wzrost ten należy przypisać raczej nadgodzinom, co było spowodowane malejącą liczbą inspektorów. W samym 2020 r. z inspekcji odeszło bowiem prawie 150 osób.

Nie jest to jednak jedyny czynnik, który negatywnie wpływa na sytuację pracowników inspekcji. W przeprowadzonych rozmowach respondenci wskazywali także na trudności z awansem (płaska struktura organizacyjna) i jego uzależnienie od czynników politycznych. W rezultacie mamy do czynienia ze zjawiskiem odpływu pracowników z inspekcji, zwłaszcza osób w wieku 30-40 lat, a co za tym idzie zmianą struktury wiekowej inspektorów. Jeszcze w 2010 r. udział osób w wieku 30-40 lat wśród wszystkich pracowników inspekcji wynosił prawie 30%, w 2015 r. spadł do ok. 25%, a obecnie zbliża się do 20%. Mając na uwadze, że osoby z tej grupy wiekowej mają już kilkuletnie doświadczenie pracy i większą zdolność do nabywania dodatkowych kompetencji niezbędnych do nadążenia za dynamicznie zmieniającym się rynkiem pracy, „ucieczka” trzydziestolatków z inspekcji może w najbliższej przyszłości skutkować poważnymi kłopotami zarówno dla PIP, jak i całego rynku pracy. Tym bardziej, że swoista luka pokoleniowa w inspekcji pracy może skutkować osłabieniem skłonności do doksztalcania się przez starszych pracowników (w ciągu ostatniej dekady udział pracowników ze stażem krótszym niż 10 lat zmalał z 44% do 31%). A jest ich wyjątkowo dużo w porównaniu do średniej z innych instytucji publicznych – aż 13% inspektorów osiągnie wiek emerytalny w ciągu najbliższych trzech lat. W obliczu narastających braków kadrowych spowodowanych m.in. niską konkurencyjnością płacową PIP należy spodziewać się, że co najmniej część z inspektorów w wieku emerytalnym będzie zachęcana do kontynuowania pracy.

Na to wszystko nakłada się, nie zawsze intencjonalna, częsta zmiana kierownictwa inspekcji, co niewątpliwie utrudnia zarządzanie tą instytucją i nadanie odpowiednich kierunków

niezbędnym zmianom. Od 2016 r. mieliśmy bowiem aż czterech Głównych Inspektorów Pracy. Powołany 4 lutego 2016 r. Roman Giedroyć zmarł półtora roku później. Jego miejsce 10 października 2017 r. zajął Wiesław Łyszczek, który sprawował ten urząd prawie trzy lata, ale odszedł w atmosferze skandalu związanego z nieprawidłowościami przy zatrudnianiu nowych pracowników inspekcji według klucza towarzysko-partyjnego i ich wynagradzaniu⁵. Sytuację miał uporządkować Andrzej Kwaliński, powołany 24 września 2020 r., ale po upływie niecałych czterech miesięcy zmarł i pojawiła się po raz kolejny konieczność znalezienia następcy. Wówczas 10 lutego 2021 r. na to stanowisko została powołana Katarzyna Łażewska-Hrycko, związana z inspekcją pracy od 2000 r., która od 2016 r. pełniła funkcję Dyrektora Biura Rady Dialogu Społecznego. Stoi przed nią podwójnie trudne zadanie – z jednej strony PIP pod jej kierownictwem musi odpowiedzieć na nowe wyzwania wynikające z dynamicznych zmian na rynku pracy (praca zdalna, pracownicy delegowani, praca platformowa itd.), a z drugiej musi odbudować i tak słaby wizerunek inspekcji w społeczeństwie, osłabiony dodatkowo przekonaniem o nieobecności Inspekcji w czasie pandemii. W wywiadzie, którego udzieliła w maju 2021 r., Katarzyna Łażewska-Hrycko przedstawiła swoją wizję czterech głównych „filarów” Inspekcji⁶:

- jakość i skuteczność („W pandemii dodatkowe znaczenie zyskała kwestia jasnych reguł bhp w związku z narażeniem na czynniki biologiczne, stąd konieczność udziału PIP w opracowywaniu standardów”);
- profesjonalizm („Zależy mi, żeby zarówno pracownicy urzędu, jak i pracodawcy wiedzieli, jakie są stanowiska w określonych sprawach. Inspektorzy pracy i pracownicy merytoryczni powinni działać w oparciu o jasne i czytelne interpretacje prawne”);
- poradnictwo („Chcę zapewnić większą dostępność do fachowych informacji i możliwość uzyskania pomocy prawnej we wszystkich okręgowych inspektoratach pracy”);
- prewencja (w opinii K. Łażewskiej-Hrycko zaniedbana w ostatnich latach).

Wspomniane przez nową GIP filary wpisują się zasadniczo w sugestie prezentowane w przeprowadzonych przez autorów raportu wywiadach. Na pozytywną uwagę zasługuje także deklaracja wzmocnionej współpracy w ramach filaru „prewencja” pomiędzy PIP

⁵ <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/600955,panstwowa-inspekcja-pracy-awanse-kontrowersje.html>.

⁶ www.rp.pl/Kadry/305109988-Katarzyna-Lazewska-Hrycko-glowny-inspektor-pracy-Brakuje-nam-narzedzi-dowalki-z-szara-strefa.html.

a Centralnym Instytutem Ochrony Pracy – Państwowym Instytutem Badawczym oraz Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Służb BHP. W obliczu nowych wyzwań współpraca ta powinna objąć także inne instytucje – Państwową Inspekcję Sanitarną, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Służbę Graniczną.

Mając na względzie wymienione wcześniej słabości Inspekcji, warto odnotować, że w Sejmie trwają prace nad poselskim projektem nowelizacji ustawy o PIP⁷, która ma umożliwić inspektorom zamienianie cywilnoprawnych kontraktów na etat tak, aby to przedsiębiorca musiał przed sądem dowodzić, że prawidłowo zawarł zlecenie czy też podjął współpracę z osobą prowadzącą działalność gospodarczą. Projekt ten został jednak złożony przez Lewicę, co przy obecnej konfiguracji politycznej może nie wróżyć mu powodzenia. Należy jednak zauważyć, że w samej PIP trwają prace nad kompleksową nowelizacją ustawy, która ma wzmocnić uprawnienia kontrolne inspektorów. Jedną z propozycji ma być nadanie inspektorom uprawnień do podejmowania działań operacyjnych, w tym zwolnienie inspektorów pracy z obowiązków wynikających z ustawy „Prawo przedsiębiorców”, a w szczególności obowiązku zapowiadania kontroli czy też przedstawiania upoważnienia do kontroli. W świetle opisanych wcześniej problemów, w tym zjawiska tzw. „szarej strefy”, taka zmiana wydaje się nie tylko niezbędną, ale i pilną. Tym bardziej, że zgodnie z informacją uzyskaną z Głównego Inspektoratu Pracy „pracownicy pozostający w zatrudnieniu z kontrolowanym pracodawcą, z uwagi na obawę utraty pracy, niejednokrotnie nie są zainteresowani składaniem obciążających pracodawcę wyjaśnień”, co oznacza, że sama Inspekcja ma pełną świadomość swoich ograniczonych możliwości.

⁷ [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-478-2021/\\$file/9-020-478-2021.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-478-2021/$file/9-020-478-2021.pdf).

3.2. Sądownictwo pracy

Warunkiem koniecznym istnienia „zdrowego” rynku pracy jest sprawne sądownictwo pracy. Nawet dobrze skonstruowane normy generalne i abstrakcyjne nie są bowiem w stanie zapewnić ochrony kluczowych praw w tym obszarze. Efektywne sądownictwo pracy może być traktowane jako częściowy substytut związków zawodowych w jednym z dwóch podstawowych celów ich istnienia, jakim jest obrona praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy. Natomiast trzecia władza nie może zastąpić związków zawodowych w pełnieniu roli reprezentacji pracowniczej.

W przypadku Polski trudno jest mówić o sprawnym sądownictwie, także w kontekście spraw z zakresu prawa pracy. Międzynarodowe rankingi praworządności nie bez przyczyny wytykają nam ogromne zaniedbania w zakresie wymiaru sprawiedliwości, z przewlekłością postępowań na czele. Co więcej, ostatnie lata nie dość, że nie przynoszą w tym aspekcie poprawy, to problem długiego oczekiwania na prawomocne rozstrzygnięcie jeszcze się pogłębia.

Na to, w jakim stopniu sądy pracy mogą być postrzegane jako instytucje wzmacniające pozycję pracowników duży wpływ ma kształt przepisów materialnych, w tym głównie Kodeks Pracy. Ten jednak, mimo deklaracji i prac komisji kodyfikacyjnych (zarówno za rządów koalicji PO–PSL, jak i za rządów PiS), nie doczekał się w ostatnich latach istotnych nowelizacji. Również nowelizacje prawa procesowego, czy szerzej – reformy sądownictwa – nie doprowadziły do wzmocnienia poziomu ochrony sądowej pracowników.

Co ciekawe, w środowisku prawniczym panuje przekonanie o przyjazności sędziów wobec pracowników w postępowaniach z zakresu prawa pracy. W dużej mierze to przeświadczenie bazuje na trudno weryfikowalnej obserwacji ulgowego traktowania słabszej strony stosunku prawnego, która z reguły nie może zapewnić sobie obsługi prawnej na poziomie porównywalnym z pracodawcą. Zjawisko to należy zatem postrzegać nie tyle w kategoriach faworyzowania (zachwiania kluczowej dla kontryktoryjnych postępowań zasady równości stron), co raczej jako łagodzenie immanentnej asymetrii właściwej rynkowi pracy, wspomnianej wcześniej w analizie strukturalnych i koniunkturalnych uwarunkowań pozycji przetargowej pracowników (zob. *contested exchange markets*).

Pewne ułatwienia dla pracowników są także wprost określone w przepisach. W tym kontekście może być odczytywany przepis art. 47 §2 pkt 1 Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie

z którym sprawy z zakresu prawa pracy sąd pierwszej instancji rozpatruje w składzie jednego sędziego i dwóch ławników (co jest wyjątkiem od reguły zakładającej jednoosobowe orzekanie w pierwszej instancji). Niewątpliwie wprowadzenie czynnika społecznego daje szansę na większe uwzględnienie społecznego poczucia sprawiedliwości, nawet jeśli miałyby się to odbyć kosztem umniejszenia znaczenia litery prawa.

Kluczowe jednak jest zwolnienie z obowiązku uiszczania opłat sądowych. Obejmuje ono sprawy o wartości przedmiotu sporu, które nie przewyższają 50 000 zł. Jest to rozwiązanie zasługujące na bardzo pozytywną ocenę. Usuwa bowiem istotną barierę dochodzenia swoich praw w przypadku pracowników o najniższej pozycji (jeśli przyjąć wysokość wynagrodzeń za uproszczony wyznacznik siły podmiotu na rynku pracy). W przypadku lepiej opłacanych pracowników wartość przedmiotu sporu częściej będzie przekraczała tę kwotę. Wynika to z regulacji art. 23¹ Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym „W sprawach o roszczenia pracowników dotyczące nawiązania, istnienia lub rozwiązania stosunku pracy wartość przedmiotu sporu stanowi, przy umowach na czas określony – suma wynagrodzenia za pracę za okres sporny, lecz nie więcej niż za rok, a przy umowach na czas nieokreślony – za okres jednego roku”. W takiej sytuacji można więc zakładać, że asymetria w stosunku prawnym pracownik vs pracodawca jest mniejsza. Co więcej, nie można nawet wykluczyć silniejszej pozycji pracownika, zatem w takim przypadku nie ma potrzeby specjalnego ułatwienia dostępu do sądu pracy. Oczywiście powszechne zwolnienie z opłat sądowych niesie za sobą także ryzyko nadużywania prawa. Jest to problem, który istnieje w przypadku wszelkich zwolnień od opłat sądowych i urzędowych. Ewentualne nadużycia trzeba jednak traktować jako koszt, który wydaje się znacznie niższy od korzyści w postaci zapewnienia realnej ochrony sądowej pracownikom o gorszej sytuacji materialnej.

Do ułatwień dla pracowników trzeba także zaliczyć możliwość zgłoszenia ustnie do protokołu powództwa oraz treści środków odwoławczych i innych pism procesowych w sytuacji, gdy pracownik działa bez adwokata lub radcy prawnego (art. 466 Kpc). Niezwykle interesująca jest możliwość uznania przez sąd zawarcia ugody, cofnięcia pozwu, sprzeciwu lub środka odwoławczego oraz zrzeczenia się lub ograniczenia roszczenia za niedopuszczalne, gdyby czynność ta naruszała słuszny interes pracownika (art. 469 Kpc). Ten rodzaj troski jest przejawem daleko idącego paternalizmu, który zakłada, że w pewnych sytuacjach sąd wie lepiej od pracownika, co leży w jego interesie. Wymienione ułatwienia nie są jednak w stanie

zrekompensować ogromnej niedogodności, jaką jest bardzo długi czas trwania postępowań. Najstarsi adwokaci nie pamiętają takiej sprawy, w której w sporze o niesłuszne wypowiedzenie umowy o pracę wyrok zapadłby w okresie tego wypowiedzenia. Dziś pełnomocnicy uważają, że zakładanie trzech lat na rozstrzygnięcie takich spraw w obu instancjach to „nazbyt optymistyczne założenie”⁸. Warto zwrócić też uwagę na cytowaną w tym tekście wypowiedź radcy prawnego Pawła Korusa, że „...pracodawcy często wykorzystują długotrwałość postępowań jako argument w negocjacjach ugodowych z pracownikiem”.

Statystyka spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Analizując statystyki przedstawione na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości, w 2020 r. do sądów wpłynęło 76 604 spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Dla celów tego opracowania najważniejsza jest jednak bardziej dokładna analiza spraw zarejestrowanych w sądach rejonowych w repertorium P, które obejmuje przede wszystkim „sprawy z zakresu prawa pracy, o roszczenia pracownika, członków rodzin i spadkobierców wynikające ze stosunku pracy”. Takich spraw w 2020 r. wpłynęło 35 271, z czego 6 968 dotyczyło wypowiedzenia umów o pracę z wypowiedzeniem, a 5 143 rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Do tego należy doliczyć 951 spraw dotyczących rozwiązania umowy z uwagi na ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków przez pracodawcę oraz inne rodzaje spraw mieszczące się w tym repertorium.

Warto te dane zestawić z poprzednimi latami. Jak widać na wykresie 6, po 2014 r. odnotowano wyraźny spadek liczby spraw, po którym utrzymuje się ona na dość stałym poziomie, zbliżonym do 40 000 rocznie.

⁸ www.prawo.pl/kadry/czas-rozstrzygania-spraw-przed-sadami-pracy-w-polsce,503028.html.

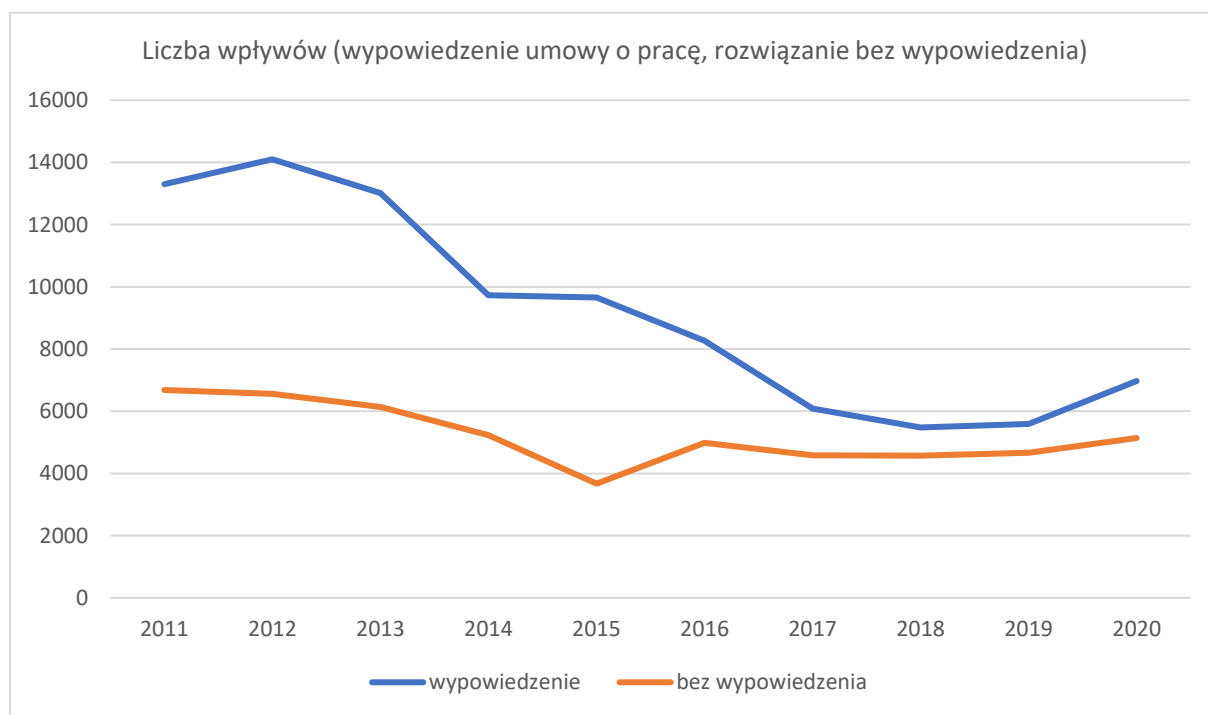
Wykres 6. Liczba wpływów zarejestrowanych w repertorium P w latach 2011-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości, www.isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna.

Interesująco wygląda sytuacja w przypadku wyodrębnienia liczby wpływów w sprawach związanych z wypowiedzeniem umowy o pracę oraz dotyczących rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. O ile w przypadku wypowiedzeń umów o pracę obserwujemy spadek, to liczba rozwiązań umów bez wypowiedzenia utrzymuje się na dość stałym poziomie 5-6 tys. rocznie. Co ciekawe, w 2020 r. zaobserwowano wyraźny wzrost wpływów w obu tych kategoriach, trudno jednak na tej podstawie wyciągać w tym momencie daleko idące wnioski.

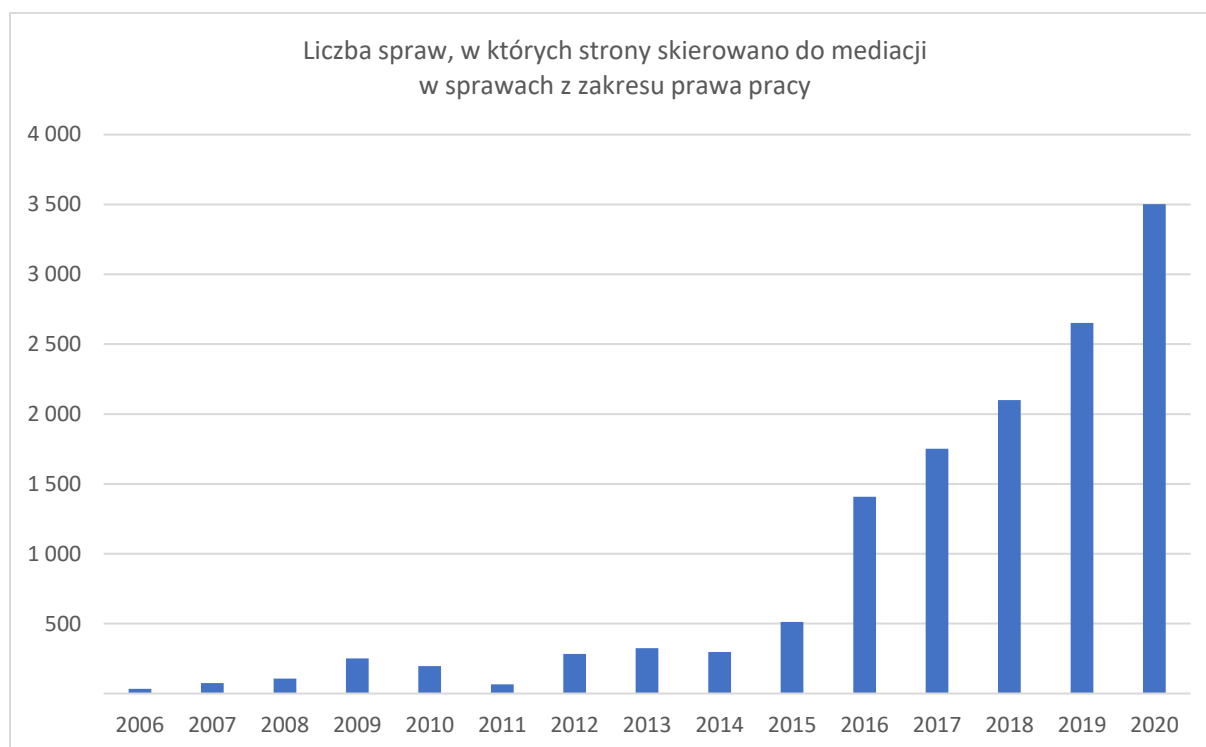
Wykres 7. Liczba wpływów spraw w zakresie wypowiedzenia umowy o pracę i rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia w latach 2011-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości, www.isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna.

Warto też odnotować wyraźny wzrost liczby spraw, w których strony skierowano do mediacji na podstawie postanowienia sądu (w oparciu o przepis art. 183 §1 Kodeksu postępowania cywilnego). Można przypuszczać, że jest to m.in. przejaw większej gotowości do polubownego załatwiania spraw. Koreluje to z mniejszą liczbą wpływów spraw z zakresu prawa pracy. Jednym z możliwych wytłumaczeń jest więc częstsze rozwiązywanie sporów, także w sposób nieformalny, między pracownikiem i pracodawcą. Z tego faktu trudno jednak wyprowadzić jednoznaczną ocenę. Z jednej strony bowiem może to być przejaw polepszenia kultury prawnej – i w tym sensie byłoby to zjawisko pozytywne. Z drugiej strony może to być efekt zastraszenia pracowników (głównie za pomocą gróźb prawnych) lub braku wiary w możliwość skutecznego dochodzenia swoich praw w sądzie.

Wykres 8. Liczba spraw, w których strony skierowano do mediacji w sprawach z zakresu prawa pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości, www.isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna.

Omawiając funkcjonowanie sądownictwa pracy, nie sposób pominąć roli Państwowej Inspekcji Pracy, której inspektorzy na mocy przepisu art. 63 Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach o ustalenie istnienia stosunku mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium. Jest to jednak możliwość stosunkowo rzadko wykorzystywana, co wynika wprost ze słabości PIP, opisaney w poprzedniej części raportu. Na marginesie warto dodać, że podobne uprawnienie (na bazie art. 462 Kpc) mają też organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych, które za zgodą pracownika mogą wytaczać powództwa, a także przystępować do toczących się postępowań.

Podsumowując, na tle ogólnej niskiej oceny jakości polskiego sądownictwa sprawy z zakresu pracy jawią się jako wyraźnie łatwiejsze do przeprowadzenia, przynajmniej z perspektywy pracownika. Nie oznacza to, że sądy pracy gwarantują dostateczny poziom ochrony praw pracowniczych – głównie ze względu na długi czas trwania postępowań. Trudno sobie jednak wyobrazić zmianę, która szybko i skutecznie uzdrowiłaby polskie sądownictwo pracy. Jest ono bowiem częścią większego problemu w postaci niskiej jakości całego sądownictwa, którego zreformowanie wydaje się przerastać wszystkich tych, którzy próbowali tego dokonać.

Rozwiązaniem może być przeniesienie większej części sporów poza sale sądowe. Polski system prawa pracy zna instytucję komisji pojednawczych (art. 244 Kodeksu postępowania cywilnego). Są one powoływane wspólnie przez pracodawcę oraz zakładową organizację związkową (w przypadku jej braku przez samego pracodawcę, po uzyskaniu pozytywnej opinii pracowników). Dla skutecznego działania komisji pojednawczych konieczne byłoby jednak wzmocnienie ich uprawnień, choć nie jest to zmiana pozbawiona ryzyka. Z perspektywy pracodawcy byłoby to bowiem przeniesienie części odpowiedzialności za rozstrzygnięcie sporów z wymiaru sprawiedliwości (niezaangażowanego w spór) na rzecz związków zawodowych (reprezentujących interes strony, której spór bezpośrednio dotyczy).

3.3. Dialog społeczny

Czasy kryzysu stanowią w Polsce od dawna okazję do okazania solidarności, do społecznego zrywu umożliwiającego zmierzenie się z przeciwnościami losu, i to nieraz wbrew dominującej w „normalnych” czasach kulturze społecznej nieufności i konfliktu pomiędzy różnymi grupami, w tym pracownikami i przedsiębiorcami. Mając to na uwadze, zadaliśmy sobie pytanie, czy w tak newralgicznym momencie jak pandemia COVID-19 udało się nawiązać dialog pomiędzy wspomnianymi grupami i wykorzystać kluczową instytucję, jaką jest Rada Dialogu Społecznego. Idąc dalej, chcieliśmy sprawdzić, czy doświadczyła ona jakichkolwiek zmian.

Rola i problemy dialogu społecznego w Polsce

Dialog społeczny został zinstytucjonalizowany w Polsce w 1994 r., kiedy rząd utworzył Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, zwaną Komisją Trójstronną (Męcina, 2010). Jej problemem był fakt, że skupiła się na relatywnie wąskich problemach socjalnych i pracowniczych, w efekcie czego zabrakło w niej refleksji nad szerszymi zagadnieniami dotyczącymi zmian demograficznych, przekształceń gospodarczych i związanych z nimi niedostosowań na rynku pracy (Możdżeń, 2018: 121). Dodatkowo trudno było mówić w jej przypadku o równoważności partnerów. Panowało raczej przekonanie o konieczności odgórnego narzucania przez rządzących optyki i kierunków rozwiązań. Na posiedzeniach Rady były one głównie komunikowane, a nie wypracowywane, stąd powszechne były zarzuty dotyczące fasadowości Komisji Trójstronnej. Nie można jednak podważyć jej znaczenia dla

rozpoczęcia dialogu między różnymi środowiskami i zacieśnienia współpracy między nimi, w tym również o charakterze nieformalnym.

Kolejnym etapem było przyjęcie 6 lipca 2001 r. ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego (Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080). W czasie obowiązywania tej ustawy zwiększyła się rola przedstawicieli pracodawców kosztem strony związkowej. Wzrost znaczenia i jakości dialogu społecznego w latach 2001-2005 nie przełożył się jednak na jego długotrwały rozwój i w kolejnej dekadzie (2005-2015) stopniowo ulegał on marginalizacji (Możdżeń, 2018: 146-147). W tym czasie uwydatniło się wiele problemów, dodatkowo potęgujących trudności w osiągnięciu konsensusu między stroną rządową i społeczną, czyli organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. W efekcie działanie Komisji w ograniczonym stopniu przekładało się na tworzenie lepszej legislacji, uwzględniającej równowagę między różnymi grupami interesów.

Mając na względzie postępujący spadek znaczenia Komisji Trójstronnej, w 2015 r. podjęto decyzję o jej reformie, której celem miało być odwrócenie tego negatywnego trendu. Rezultatem tych działań było przyjęcie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. 2015, poz. 1240). Kluczowymi zasadami przyświecającymi nowo powstałemu gremium były równość stron (po tyle samo przedstawicieli) oraz niezależność, zarówno formalna, jak i organizacyjna (Adamczyk, Surdykowska, Szymański, 2018: 95-96). Zakreślono także szerzej cele Rady, do których zaliczono m.in. zapewnienie warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej.

W 2020 r. w skład Rady ze strony rządowej wchodziło m.in. wielu ministrów (Rodziny i Polityki Społecznej, Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Rozwoju itd.), a także Wiceprezes Rady Ministrów. Stronę pracowników reprezentowały NSZZ „Solidarność”, OPZZ oraz FZZ. Z kolei ze środowiska pracodawców w obradach brały udział następujące instytucje: Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, ZP Business Centre Club, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Federacja Przedsiębiorców Polskich (ta ostatnia od grudnia 2020 r.). Dla wyrównania różnic w liczbie podmiotów każdy ze związków zawodowych ma dwukrotnie więcej przedstawicieli niż organizacje pracodawców.

Jednocześnie, na potrzeby opracowania przez Radę stanowiska dotyczącego węższych, specjalistycznych zagadnień, w ramach RDS powołuje się też dodatkowe grupy, takie jak tzw. zespoły problemowe (ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych czy ds. prawa pracy), zespoły doraźne (np. ds. zamówień publicznych) czy podzespoły (np. ds. służb mundurowych czy ochrony zdrowia). Oprócz krajowej RDS funkcjonują także Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego.

Niestety, różne działania podejmowane w ostatnich 30 latach nie doprowadziły do rozwiązania szeregu problemów dialogu społecznego w Polsce (Frieske, Zakrzewska, 2020). Co więcej, kryzys pandemiczny ujawnił kolejne. Zostaną one opisane w dalszej części tego punktu, ale warto w tym miejscu przywołać „stare” słabości, na które zwróciła uwagę Krajowa Izba Gospodarcza w raporcie podsumowującym 30 lat dialogu społecznego w Polsce (KIG, 2021):

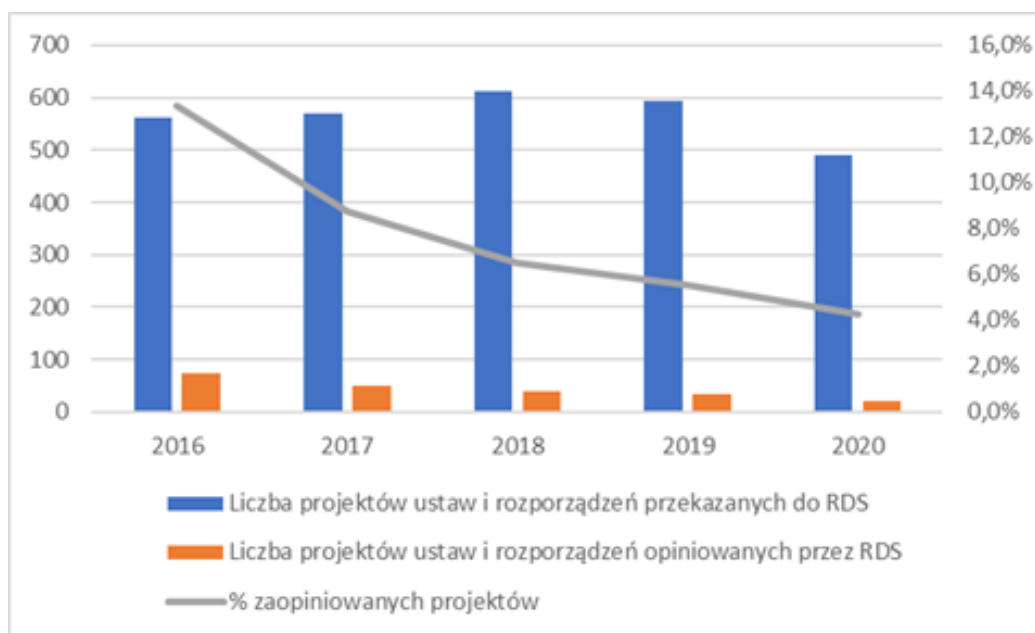
- zbyt wąsko określony skład RDS (brak organizacji konsumenckich czy przedstawicieli samorządów, choć są znaczącymi pracodawcami);
- przeświadczenie rządzących o silnej legitymizacji władzy i braku konieczności konsultowania decyzji;
- zawężenie problematyki do dialogu pracowniczo-pracodawczego;
- ograniczenie strony związkowej do dominujących podmiotów;
- słaba kultura polityczna powiązana z niskim kapitałem społecznym, brak reform dialogu społecznego;
- w praktyce niewielki wpływ na kształt stosunków pracy w Polsce.

Utworzenie nowej Rady w 2015 r. miało odbudować dialog społeczny w Polsce, po dekadzie stopniowego spadku jej znaczenia. W początkowej fazie jej funkcjonowania można było dostrzec wzrost zaangażowania wszystkich stron i chęć ponownego wprowadzenia dialogu między rządem a stroną społeczną na właściwe tory. Niestety, jak pokazują zarówno dane empiryczne, jak i wypowiedzi przedstawicieli strony społecznej, z upływem czasu stopniowo podupadała wiara, że RDS będzie odgrywał w przyszłości istotną rolę w kształtowaniu polityki gospodarczej i rynku pracy.

W tym kontekście warto przyrzeć się wspomnianym danym empirycznym. Do jednego z głównych zadań Rady Dialogu Społecznego należy opiniowanie otrzymanych projektów

ustaw i rozporządzeń dotyczących istotnych kwestii z punktu widzenia rozwoju polskiej gospodarki i sytuacji pracowników oraz pracodawców. Analiza sprawozdań z działalności Rady Dialogu Społecznego za lata 2016-2020 przedstawia niepokojący trend w zakresie odsetka projektów aktów prawnych, które zostały przez nią zaopiniowane (zob. wykres 9).

Wykres 9. Liczba aktów prawnych opiniowanych przez Radę Dialogu Społecznego w latach 2016-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Rady Dialogu Społecznego za lata 2016-2020.

W latach 2016-2019 liczba projektów aktów prawnych, które trafiały do RDS była stosunkowo stabilna i wahała się między 562 (w 2016 r.) a 613 (w 2018 r.). W 2020 r. ich liczba zauważalnie spadła poniżej pół tysiąca, choć należy mieć na względzie utrudnienia dla procesu legislacyjnego związane z wybuchem pandemii, koniecznością dostosowania obrad parlamentu do pracy zdalnej itd. Jednak pomimo dość stabilnej liczby projektów ustaw i rozporządzeń kierowanych do RDS w latach 2016-2019, wyraźnie spadała liczba aktów prawnych, do których RDS jakkolwiek odniosła się – liczba takich aktów spadła ponad dwukrotnie, tj. z 75 w 2016 r. do 33 w 2019 r. Oznaczało to zmniejszenie się udziału tych projektów z 13,3% w 2016 r. do zaledwie 5,5% w 2019 r. Należy dodać, że tendencja spadkowa utrzymała się także w roku „pandemicznym”, kiedy to odsetek ten wyniósł tylko 4,3%. Warto w tym miejscu odnieść się również do statystyk dotyczących współpracy RDS z Wojewódzkimi Radami Dialogu Społecznego. W latach 2019-2020 przekazały one Radzie odpowiednio

29 i 35 stanowisk, co stanowi dwukrotny spadek w porównaniu do lat 2017-2018, kiedy ich liczba wyniosła odpowiednio 63 i 68.

Istnieje szereg czynników, które mogą decydować o tym niepokojącym trendzie. Z jednej strony należy brać pod uwagę, że to do zmieniającego się rotacyjnie przewodniczącego RDS (czy też poszczególnych podkomisji zajmujących się węższymi zagadnieniami) należy decyzja, czy dany akt prawny dotyczy istotnych zagadnień z punktu widzenia przedstawicieli strony społecznej i wymaga stanowiska Rady. Spadek liczby zaopiniowanych aktów prawnych może więc wynikać z jednej strony z większej selektywności przy doborze przedmiotu konsultacji, a z drugiej strony z koncentracji na kluczowych projektach, przy czym ten drugi powód można uznać za racjonalny z perspektywy ograniczonych zasobów, którymi dysponuje Rada. Poważniejszą barierą wydaje się jednak podnoszony regularnie przez reprezentantów pracowników i pracodawców problem zbyt krótkiego czasu na ustosunkowanie się do otrzymanych dokumentów. Jest to poważna komplikacja, która utrudnia pracę Rady i przekłada się też także na trudności w wypracowaniu konsensusu, co zostanie szerzej poruszone w dalszej części tekstu.

RDS na początku pandemii – walka o niezależność

Jednym z kluczowych wątków dotyczących funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego w początkowych miesiącach trwania pandemii były kontrowersje wokół przepisu ograniczającego niezależność Rady, który znalazł się w ustawie wprowadzającej tzw. pierwszą tarczę antykryzysową (Dz.U. 2020 poz. 568). W ustawie wprowadzono bowiem art. 85 następującej treści:

„W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników, strony pracodawców i strony rządowej, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku”.

Zmianę tę ostro skrytykowali przedstawiciele pracodawców, którzy w tamtym okresie przewodzili pracom RDS (Pracodawcy RP, 2020). W odczuciu strony społecznej rząd pod pretekstem walki z zagrożeniem epidemicznym skorzystał z możliwości ograniczenia

suwerenności Rady Dialogu Społecznego i dobrowolności w odwoływaniu jej członków, co stanowi zaprzeczenie idei dialogu społecznego i równego traktowania reprezentantów wszystkich stron. O znaczeniu tego kroku najlepiej świadczy fakt, że w obronie RDS wystosowała pismo Międzynarodowa Organizacja Pracy. Warto dodać, że już po pojawieniu się w przestrzeni publicznej propozycji nowych przepisów, pomimo wątpliwości odnośnie do dalszych losów Rady, jej przewodniczący postanowił kontynuować prace, powołując jeszcze w marcu 2020 r. sztab antykryzysowy, którego celem było zarówno zapewnienie wsparcia przedsiębiorcom, jak i ochrona miejsc pracy.

Ostatecznie kontrowersyjne przepisy zostały wycofane dopiero jesienią 2020 r. po kilku miesiącach starań strony społecznej. Ważnym efektem wprowadzenia tej zmiany był jednak spadek zaufania do strony rządowej, co niewątpliwie utrudniło prowadzenie otwartego dialogu. Konieczne jest teraz jego odbudowanie, co raczej nie będzie łatwe biorąc pod uwagę zawiedzione oczekiwania strony społecznej. Warto zresztą odnotować, że choć w przypadku dialogu społecznego pomiędzy pracownikami, pracodawcami i rządem teoretycznie do głównych napięć dochodzić powinno między dwiema pierwszymi grupami, głównie ze względu na sprzeczne interesy, to jednak w czasie pandemii na pierwszy plan wysunął się konflikt na linii rząd – strona społeczna. Taki stan rzeczy można było zaobserwować zarówno w przypadku tarcz antykryzysowych, jak i umowy społecznej czy Krajowego Programu Odbudowy (opisane poniżej).

W tym kontekście należy podkreślić, że wraz z wybuchem pandemii rząd stosunkowo szybko podjął działania zmierzające do wprowadzenia tymczasowych rozwiązań prawnych pozwalających na szybsze reagowanie w tej niecodziennej sytuacji (Biga, Frączek, *et al.* 2021). Jednocześnie przystąpiono do opracowania instrumentów pomocowych w postaci tzw. tarcz antykryzysowych. Pomimo szybkiego tempa prac na początkowym etapie zmagania z nowym zagrożeniem, rząd zwracał się do strony społecznej w celu skonsultowania rozwiązań pomocowych. Niestety z biegiem czasu stopniowo przejmował on kontrolę nad całym procesem legislacyjnym i kształtowaniem kolejnych instrumentów wsparcia. Pracodawcy RP w swoim raporcie (Pracodawcy RP, 2020) podkreślają, że w efekcie tych działań przyjęto także zmiany przepisów, które w ogóle nie były związane ze wsparciem pracowników i pracodawców. Tezę taką potwierdza część korespondencji, która ujrzała światło dzienne w ramach cybernetycznego ataku na skrzynki elektroniczne członków rządu.

Co istotne, tak jak wśród organizacji pracodawców i związków zawodowych panuje zgoda co do krytycznej oceny zachowania przedstawicieli rządu w RDS, są między nimi różnice dotyczące ich pozycji. Według przedstawicieli organizacji pracodawców przepisy antykryzysowe skupiały się na całościowej ochronie gospodarki i nie można mówić o wyraźnej preferencji rządu w stosunku do jednej lub drugiej grupy interesariuszy. Z ich perspektywy większym problemem było oparcie kwalifikowalności danych podmiotów do uzyskania wsparcia w zależności od przypisanego kodu PKD. Powodowało to znaczne pogorszenie sytuacji tych przedsiębiorstw, a więc w efekcie również ich pracowników. Problem ten był przez długi czas podnoszony na posiedzeniach RDS, zanim kolejne branże zostały uwzględnione w późniejszych edycjach tarcz.

Nieco inne stanowisko wydają się prezentować związki zawodowe, które choćby w trakcie prac nad tzw. tarczą antykryzysową 3.0 w kwietniu 2020 r. zwracały uwagę na przekazanie zbyt dużych kompetencji pracodawcom w zakresie modyfikowania stosunków pracy (ostatecznie zmiana ta została zablokowana)⁹. Niestety, pomimo licznych prób kontaktu, nie udało nam się przeprowadzić rozmów z przedstawicielami związków zawodowych, a naszą opinię opieramy na informacjach zamieszczanych na ich stronach internetowych.

Warto przypomnieć, że poza tarczami antykryzysowymi, które zasadniczo nie wzbudziły bardzo dużych kontrowersji wśród członków Rady, do konsultacji w ramach RDS trafiły także nowa umowa społeczna oraz Krajowy Plan Odbudowy. W przypadku umowy społecznej, która stanowi jedną z ważniejszych inicjatyw podkreślających znaczenie dialogu społecznego, nie udało się osiągnąć kompromisu. W rezultacie w czerwcu 2021 r. w porządku obrad prezydium RDS pojawił się punkt o zawieszeniu prac nad tym projektem. Oznacza to, że po raz kolejny Radzie nie uda się wypracować takiego dokumentu. Zresztą impas w rozmowach trwa jeszcze od czasów Komisji Trójstronnej. Przy drugim podejściu, po światowym kryzysie finansowym, to strona społeczna wyszła z inicjatywą jej spisania, a rząd w pewnym zakresie to uwzględnił. Teraz można mówić o trzeciej nieudanej próbie. Powodem niepowodzenia były m.in. wątpliwości strony społecznej co do istnienia odpowiednich warunków politycznych, niezbędnych do przyjęcia takiego paktu. Informacja o zawieszeniu dalszych prac na tą inicjatywę potwierdziła te obawy.

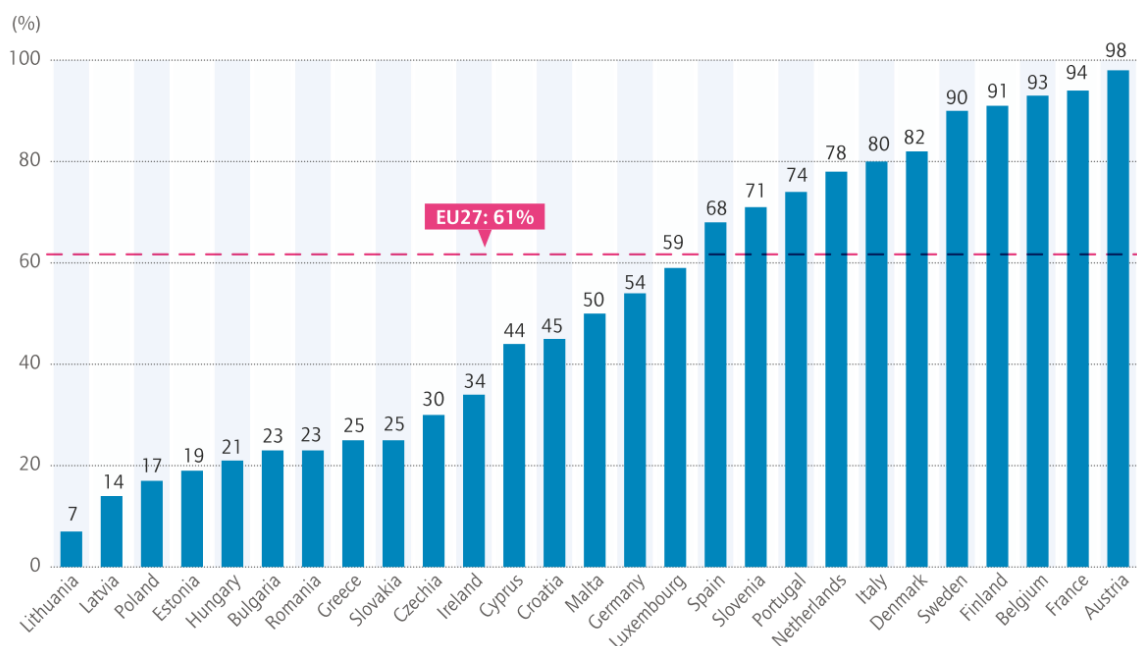
⁹ www.opzz.org.pl/aktualnosci/kraj/natychmiastowa-reakcja-opzz-przynosi-skutek-rzad-powoli-wycofuje-sie-z-najbardziej-antypracowniczych-rozwiazan-tarczy-3-0.

Strona społeczna miała także zastrzeżenia co do sposobu konsultacji Krajowego Programu Odbudowy (KPO). Projekt KPO trafił pod obrady dopiero pod koniec lutego 2021 r., choć miał zostać przyjęty do końca kwietnia. Pomimo tak ekspresowego tempa prac, udało się do niego zgłosić szereg uwag i propozycji poprawek – część z nich zyskała akceptację (m.in. nieznacznie zwiększono nakłady na najbardziej dotknięte branże, a także wyraźnie podniesiono kwotę na zieloną energię oraz zapowiedziano wzrost znaczenia dialogu społecznego i konsultacji). Strona społeczna wskazywała, że została zaangażowana w prace nad KPO zbyt późno. W efekcie mogła zgłaszać jedynie korekty, co utrudniło stworzenie bardziej dopracowanego programu. Zresztą analogicznie opóźnił się moment przedstawienia RDS projektu ustawy wdrożeniowej do KPO.

Zbiorowe układy pracy

Rozważania dotyczące dialogu społecznego warto uzupełnić o analizę zbiorowych układów pracy, które są jedną z istotnych instytucji mających na celu doszczegółowienie zasad współpracy pracowników i pracodawców. Układy zbiorowe, stanowiące zgodnie z kodeksem pracy jedno z podstawowych i autonomicznych źródeł prawa pracy, wymagają bowiem chęci dialogu i porozumienia obu stron (Wilczyński, 2016: 226). Istotą tego rozwiązania jest bardziej szczegółowe określenie praw pracowników. Co ważne, zasady te nie mogą być mniej korzystne niż wynikające z ogólnie obowiązujących przepisów, co powoduje, że jest ono uważane za narzędzie służące wzmocnieniu pozycji pracowników. W dobie pandemii mogło ono jednak stanowić odpowiedź na nieprzystosowanie sztywnych zapisów kodeksu pracy do szybko zmieniającej się rzeczywistości. W sytuacji, gdy doszło do nieoczekiwanego wzrostu liczby przedsiębiorstw zagrożonych upadłością i w efekcie na horyzoncie zaczęły pojawiać się pesymistyczne prognozy dotyczące stopy bezrobocia, uszczegółowienie warunków stosunków pracy na poziomie zakładowym czy branżowym mogło pomóc w ustabilizowaniu relacji i przetrwaniu najgorszego okresu.

Wykres 10. Udział pracowników objętych układami zbiorowymi pracy w krajach UE27 + UK (2016-2018¹⁰)



Źródło: BWE 2020, s. 109.

Z najnowszego raportu European Trade Union Institute dotyczącego rynku pracy wynika, że Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej pod względem odsetka pracowników, którzy zostali objęci układami zbiorowymi pracy. Udział ten wyniósł 17% i jest trzykrotnie niższy od średniej dla EU27 (61%). W tym zestawieniu gorzej od Polski wypadła jedynie Litwa i Łotwa. Analogiczne miejsce w rankingu zajmowaliśmy również w 2016 r. i 2000 r. (odpowiednio 15% i 25% pracowników), co świadczy o poważnych trudnościach ze zwiększeniem znaczenia tego instrumentu dialogu społecznego. Należy jednocześnie mieć na względzie, że zasięg układów zbiorowych pracy zmniejszył się wyraźnie w całej Unii Europejskiej (w 2000 r. wyniósł 73%), co było pokłosiem m.in. globalnego kryzysu finansowego (BWE, 2020).

Wśród barier dla zwiększenia zasięgu układów zbiorowych pracy w Polsce wymienia się m.in. (Debata I 2021):

- niski poziom uzwiązkowienia;
- przestarzałe przepisy (obecne zostały wprowadzone w 1994 r., choć w międzyczasie nowelizowano kodeks – np. dzięki nowelizacji od 2019 r. w zawieraniu i modyfikacji

¹⁰ Najnowsze dostępne dane.

układów zbiorowych mogą brać udział także osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy);

- brak tradycji rokowań zbiorowych na poziomie centralnym czy branżowym (dominują układy zakładowe);
- niechęć pracodawców ze względu na niemożność uelastycznienia zapisów kodeksowych.

Zdaniem ETUI (BWE, 2020: 110-111) układy zbiorowe pracy są kluczowe szczególnie w krajach o stosunkowo niskim poziomie płac (do których należy zaliczyć Polskę), gdyż pozwalają na wypracowanie przez strony godziwego wynagrodzenia. Sugerowane jest podejmowanie w pierwszym kroku działań oddolnych poprzez pomoc w formowaniu się zespołów negocjacyjnych i poszerzaniu ich bazy, a następnie wdrożenie odgórnych inicjatyw mających na celu mobilizację politycznego i społecznego wsparcia dla zawierania układów.

Problemem w Polsce jest zwłaszcza bardzo mała liczba układów ponadzakładowych. Zarówno ETUI, jak i polscy eksperci dostrzegają konieczność promowania tego narzędzia poprzez rozwój układów branżowych. Nie jest to jednak łatwe, gdyż organizacje zrzeszające pracodawców, które zdecydują się na przystąpienie do niego, mogą się spotkać z poważną krytyką części członków. Dlatego też to związki zawodowe powinny wywierać presję na pracodawców, aby zasiąść do negocjacji, ale wtedy natrafiamy na barierę w postaci ich słabej pozycji na polskim rynku pracy. NSZZ „Solidarność” zwraca przy tym uwagę, że dla zwiększenia liczby układów zbiorowych warto wykorzystać instytucje dialogu społecznego, np. tworząc zespoły branżowe przy RDS (Debata IV, 2021). Trzeba również „odczarować” pokutującą opinię, że układy zbiorowe pracy są rozwiązaniem generującym korzyści jedynie dla pracowników. W praktyce zmniejszają one bowiem napięcia i pełnią funkcję stabilizacyjną. Pandemia i kryzys z nią związany uwypukliły jednak potencjalne znaczenie tego instrumentu ze względu na możliwość szybszego reagowania na zaburzenia na rynku pracy i kształtowanie stosunku pracy w sposób bardziej dostosowany do obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej niż wynika to ze sztywnych przepisów kodeksowych.

Przedstawione problemy dotyczące dialogu społecznego w okresie pandemii mogą sprawiać wrażenie *déjà vu*. Mamy obecnie do czynienia ze stopniowym spadkiem znaczenia RDS, tak jak to miało miejsce w przypadku Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w latach 2005-2015. Pojawienie się pandemii i jej skala były wręcz niemożliwe do przewidzenia i wymusiły podjęcie szeregu działań *ad hoc*, nierzadko obchodzących istniejące instytucje.

Pomimo wymienionych barier, partnerzy społeczni starali się jednak dążyć do podtrzymania dialogu. Wraz z ustabilizowaniem się sytuacji i wdrażaniem kolejnych instrumentów wsparcia konieczne jest jednak przywrócenie na właściwe tory ścieżki legislacyjnej. Rada Dialogu Społecznego powinna w niej odgrywać istotną rolę jako gremium dbające o powstawanie dobrego prawa, reprezentujące interesy zarówno pracodawców, jak i pracowników, w efekcie przyczyniające się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że biorąc pod uwagę ograniczoną skuteczność innych instrumentów służących reprezentacji interesów pracowników, osłabienie się dialogu społecznego *de facto* oznacza względne pogorszenie się ich pozycji w stosunku do przedsiębiorców. Można więc uznać, że kryzys pandemiczny przyczynił się do pogłębienia dotychczasowych problemów w tym obszarze. To sygnał ostrzegawczy, swego rodzaju dzwonek alarmowy dla wszystkich instytucji odpowiedzialnych za stronę pracowniczą.

Podsumowanie

Przeprowadzone w poprzednich częściach raportu analizy pozwalają na postawienie tezy, że rynek pracy w czasie pandemii zasadniczo nie zmienił się. Samo w sobie jest to mocno intrygującą konstatacją, mającą jak się wydaje daleko idące konsekwencje. Po pierwsze, choć polski rynek pracy trapiiony jest od wielu lat licznymi i szeroko opisanymi strukturalnymi ograniczeniami, w tym rekordowym w europejskiej skali udziałem umów czasowych oraz zjawiskiem prekaryzacji, pandemia nie przyczyniła się w bardzo wyraźny sposób do pogłębienia wspomnianych patologii. A nie było to wcale tak oczywiste, bo w wielu państwach kryzys przełożył się bardzo negatywnie na sytuację pracowników. Po drugie, co jest tezą zaskakującą, kryzys pandemiczny jak na razie potwierdził wyśmiewane przez wielu słowa minister Jadwigi Emilewicz, że polska gospodarka skorzysta na COVID-19¹¹. Dziś możemy powiedzieć, że przynajmniej w krótkim okresie tak się właśnie stało, a nasza gospodarka przeżywa szczyt koniunktury, choć trzeba mieć świadomość, że jest to sukces okupiony często wysokim kosztem¹². Dobra koniunktura, zwłaszcza w przemyśle, przyczyniła się zatem do stosunkowo „miękkiego lądowania” polskich pracowników w czasie wychodzenia z kryzysu.

Jednocześnie niekorzystna sytuacja pracowników, pomimo trwającej od kilku lat dobrej koniunktury oraz kurczącego się zasobu pracy, nie poprawia się w zauważalny sposób. Na tej podstawie można wnioskować, że problemy instytucjonalnej obudowy naszego rynku pracy mają głęboko strukturalny charakter. W praktyce w niewystarczającym stopniu funkcjonuje zinstytucjonalizowany dialog autonomiczny pomiędzy pracownikami i pracodawcami na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw, a problem ten jest jeszcze głębszy na poziomie sektorów/branż. W rezultacie mamy jeden z najniższych wskaźników pokrycia układami zbiorowymi pracy – wystarczy powiedzieć, że do minimalnego poziomu 70%, rekomendowanego przez Komisję Europejską, brakuje nam aż przeszło 50 p.p. W tym kontekście nie wydaje się przesadzona konstatacja, że system negocjacji zbiorowych w Polsce znajduje się od dekad w kryzysie (Pisarczyk, 2019). Sytuacja nie poprawiła się także w pandemii – znana z kodeksu pracy instytucja porozumienia pomiędzy pracownikami i pracodawcą, która w teorii powinna umożliwić bardziej elastyczną odpowiedź na kryzys, nie była w praktyce

¹¹ www.money.pl/gospodarka/koronawirus-emilewicz-mowi-o-szansie-dla-polskich-przedsiębiorców-6483229056562817a.html.

¹² <https://rev4.uek.krakow.pl/blog/praca-w-dobie-pandemii-lekcje-na-przyszlosc>.

stosowana. W opinii wielu ekspertów przyczyną tego zjawiska jest wyraźnie indywidualistyczna orientacja nie tylko pracodawców, ale i samych pracowników wynikająca w dużej mierze z daleko posuniętej podejrzliwości wobec wszelkich form kolektywizacji. Źródłem wspomnianego indywidualizmu można doszukiwać się zarówno w dziedzictwie czasów PRL, jak i szerzej – w głęboko zakorzenionej w polskim społeczeństwie nieufności wobec instytucji, choć pewnie problem ten wymaga znacznie bardziej pogłębionej analizy. W tym kontekście warto odwołać się choćby do badań Growca i Growiec (2010), z których wynika, że niski poziom pomostowego kapitału społecznego obserwowany w Polsce negatywnie wpływa na subiektywny dobrostan, a także na zarobki.

Mając na uwadze niską zdolność do kolektywnego działania po stronie pracowników oraz nieefektywność instytucji dialogu, o wiele większy wpływ na rynek pracy mają wybrane instytucje formalne, które funkcjonują na poziomie centralnym. Nie są to jednak ani kodeks pracy, ani sądy pracy, ani tym bardziej Państwowa Inspekcja Pracy czy Rada Dialogu Społecznego. Najważniejszą, wręcz rewolucyjną zmianą dla rynku pracy w Polsce było istotne podwyższenie w 2016 r. płacy minimalnej oraz wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla osób pracujących w ramach pozakodeksowych form zatrudnienia. Zmiana ta nie tylko doprowadziła do podwyżki najniższych wynagrodzeń, ale w wielu przypadkach stanowiła swoisty „przełom godnościowy” – pracownicy, którzy wcześniej nie byli w pełni świadomi swoich praw, zyskali element wzmacniający ich pozycję przetargową w relacjach z pracodawcami. Ta zmiana dotyczyła zwłaszcza pracowników w wieku 50+, którzy obok tych najmłodszych często stanowią najbardziej defaworyzowaną grupę zatrudnionych.

Warto przy tym pamiętać, jak wielki sprzeciw wzbudziła propozycja wprowadzenia minimalnej stawki godzinowej. Sprzeciw ten wpisywał się w dominującą od czasów transformacji ustrojowej narrację zakorzenioną w paradygmacie „przedsiębiorczościowym”, który skutecznie przez ponad 25 lat uniemożliwiał wzmacnianie strukturalnej pozycji pracowników. Jednym z najbardziej dobitnych przejawów tego paradygmatu był systemowy brak troski o sprawne funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Pracy. Instytucja ta nie znajdowała uznania w oczach żadnej władzy po 1989 r. W rezultacie, podobnie zresztą jak wiele innych funkcjonujących w Polsce inspekcji, jest niedofinansowana i nieprzygotowana do mierzenia się z najważniejszymi współczesnymi wyzwaniami.

Nikt też nie zrobił wystarczająco wiele, aby zbudować szacunek wobec Inspekcji. W oczach przedsiębiorców jawi się ona jako twór anachroniczny, „bezzębny”, a jednocześnie uważają ją za „namolnego szkodnika”, podobnie zresztą jak ma to miejsce w przypadku urzędów skarbowych, sądów czy sanepidów. Mając na uwadze podstawową funkcję PIP, jaką jest nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, kluczowym problemem wydaje się zwłaszcza ta „nieszkodliwość”. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są jednak nie tylko relatywnie wysoki odsetek naruszeń praw pracowniczych czy zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, ale zjawiska, które można określić mianem handlu ludźmi. Nie przez przypadek za sprawą wielu patologii przy pośrednictwie pracy, w tym delegowaniu pracowników zza wschodniej granicy do innych państw UE, w środowisku ekspertów zajmujących się problematyką rynku pracy pojawiło się wręcz sformułowanie opisujące nasz kraj jako „handlarza niewolników”¹³.

Strukturalna słabość Państwowej Inspekcji Pracy oraz innych instytucji troszczących się o pozycję pracowników, takich jak choćby upolitycznione (i przez to nieposiadające odpowiedniej społecznej legitymizacji) związki zawodowe, w momencie osłabnięcia lub nawet załamania się koniunktury gospodarczej prowadzić będzie do istotnego pogorszenia się pozycji przetargowej pracowników względem pracodawców, nawet pomimo kurczących się zasobów pracy. Pamiętając, że zmiana nastawienia samych pracowników i przekonanie ich do oddolnej kooperacji wymaga kulturowej rewolucji, która zajmie co najmniej jedno pokolenie, a jednocześnie trudno oczekiwać, aby Polska szybko spełniła wymagane przez Komisję minimalne pokrycie zbiorowymi układami pracy na poziomie 70%, jedynym skutecznym sposobem przygotowania się na pogorszenie się koniunktury jest wprowadzenie strukturalnych zmian w funkcjonowaniu „scentralizowanych” instytucji rynku pracy.

Na czym te zmiany powinny polegać? Na podstawie przeprowadzonych rozmów i analiz przedstawiamy kilka propozycji kierunkowych rozwiązań, które mogłyby stać się przedmiotem pogłębionej debaty zarówno w środowisku eksperckim, jak i wśród decydentów politycznych:

- rozszerzenie składu RDS o więcej instytucji reprezentujących m.in. pracowników sektora publicznego czy organizacje pozarządowe;

¹³ Autorem tego sformułowania jest Dominik Owczarek z Instytutu Spraw Publicznych.

- wprowadzenie ułatwień dla tworzenia branżowych układów zbiorowych i promocja tej instytucji;
- wzmocnienie uprawnień PIP i kompetencji pracowników Inspekcji, jak również podwyższenie budżetu tej instytucji, co powinno prowadzić z jednej strony do zwiększenia społecznego znaczenia Inspekcji, a z drugiej strony stworzyć zachęty do pracy w Inspekcji;
- zmniejszenie rozbieżności w zakresie ochrony praw pracowników między umowami cywilnoprawnymi i kodeksowymi;
- rozwój dialogu autonomicznego;
- organizacja publicznej kampanii edukacyjno-informacyjnej, mającej na celu wzrost społecznej świadomości w zakresie istniejących zinstytucjonalizowanych form reprezentacji spraw pracowniczych;
- systemowe uregulowanie kwestii osób zatrudnionych na cyfrowym rynku pracy (gigworkerzy, quasi-samozatrudnieni, pracownicy platformowi itd.), jak również leasingu pracowniczego.

Bibliografia

Adamczyk S., Surdykowska B., Szymański M. (2018), Przewodnik po dialogu społecznym, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.

Berg J. (2015), Labour market institutions: the building blocks of just societies, [w:] J. Berg (red.), Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA & International Labour Office, Geneva, Switzerland.

Biga B., Frączek M., Kędziński M., Możdżeń M., Oramus M. (2021), Ludowe improwizacje. Jak pandemia zmienia normy społeczne, Raport CPP 4/2021, <https://politykipubliczne.pl/wp-content/uploads/2021/04/22-Ludowe-Improwizacje.pdf>.

Boeri T., van Ours J. (2011), *Ekonomika niedoskonałych rynków pracy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Bowles S., Gintis H. (1990). Contested Exchange: New Microfoundations for the Political Economy of Capitalism. *Politics & Society*, 18(2), 165-222, <https://doi.org/10.1177/003232929001800202>.

BWE (2020), Benchmarking Working Europe 2020. Covid-19 and the world of work: the impact of a pandemic, ETUI, ETUC, Brussels.

Claessens S., Ueda K. (2020), Basic Employment Protection, Bargaining Power, and Economic Outcomes, *Journal of Law, Finance, and Accounting*: Vol. 5: No. 2, s. 179-229, <http://dx.doi.org/10.1561/108.00000045>.

Commons J.R. (1934), *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, t. 1, Macmillan, New York.

Dau-Schmidt K.G., Ellis B.C. (2010) The Relative Bargaining Power of Employers and Unions in the Global Information Age: A Comparative Analysis of the United States and Japan *Articles by Maurer Faculty*. 1332, www.repository.law.indiana.edu/facpub/1332.

Debata I (2021), Debata: 12 kwietnia 2021 (cz. 1). Dlaczego w Polsce jest tak mało układów zbiorowych pracy?, ZRG NSZZ „Solidarność”, Gdańsk, <https://solidarnosc.gda.pl/dialog-spoeczny-kluczem-do-rozwoju/dialog-spoeczny-kluczem-do-rozwoju-aktualnosc/debata-12-kwietnia-2021-cz-1-dlaczego-w-polsce-jest-tak-malo-ukladow-zbiorowych-pracy/?pdf=93789> (2021.07.22).

Debata IV (2021), Debata: 12 kwietnia 2021 (cz. 4). Co zrobić, aby było zawieranych więcej układów zbiorowych pracy?, ZRG NSZZ „Solidarność”, Gdańsk, <https://solidarnosc.gda.pl/dialog-spoeczny-kluczem-do-rozwoju/dialog-spoeczny-kluczem-do-rozwoju-aktualnosc/debata-12-kwietnia-2021-cz-4-co-zrobic-aby-bylo-zawieranych-wiecej-ukladow-zbiorowych-pracy/?pdf=94052> (2021.07.22).

Freeman R.B. (2007), Labor Market Institutions Around the World, "NBER Working Papers", No. 13242, July.

Frieske K.W., Zakrzewska I. (red.) (2020), Dialog społeczny i jego konteksty, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.

Furåker B., Larsson B. (2020), The European Trade Union Movement and the Issue of Statutory Minimum Wages. [w:] Trade Union Cooperation in Europe. Palgrave Pivot, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-38770-9_3.

Growiec J., Growiec K. (2010), Social Capital, Well-being, and Earnings, European Societies, 12:2, 231-255, DOI: 10.1080/14616690902718381.

Guzikowski M. (2016), Instytucje rynku pracy w krajach transformacyjnych – dynamika, interakcje, prawidłowości empiryczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa.

Kiełczewska A., Kośny M., Sawulski J. (2021), Skala płacenia pod stołem w Polsce, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/05/PIE-Raport_placenie_pod_stolem-2.pdf.

KIG (2021), Dialog społeczny – czy wszyscy mamy głos?, Komitet Dialogu Społecznego Krajowej Izby Gospodarczej, https://dialogkig.pl/wp-content/uploads/2021/05/Dialog-spoeczny_Rekomendacje_2021.pdf (2021.07.22).

Kozak W. (2014), Rynek pracy: Perspektywa instytucjonalna, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Kubiczek A. (2006), Instytucjonalne uwarunkowania zmian na rynku pracy, „Ekonomia i Prawo”, vol. II, no. 2, s. 125-136.

Kukołowicz, P. (2021), Rynek pracy w czasie pandemii, Working Paper, nr 2, A. Kubisiak, M. Miniszewski, P. Śliwowski (współpr.), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/05/PIE_Rynek-Pracy-w-pandemii.pdf.

Kwiatkowski E. (red.) (2017), Instytucje rynku pracy w krajach OECD: Istota, tendencje i znaczenie ekonomiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Lissowska M. (2017), The financial crisis and changing labour markets in post-transition countries, European Journal of Industrial Relations, 23(1), 17-32, <https://doi.org/10.1177/0959680116685490>.

Lombardi M., Riggi M., Viviano E. (2020), Bargaining power and the Phillips curve: a micro-macro analysis, BIS Working Papers no 903, www.bis.org/publ/work903.pdf.

Malloy L.C. (2020), The minimum wage, bargaining power, and the top income share, Forum for Social Economics, 49:1, 75-98, DOI: 10.1080/07360932.2016.1155468.

Męcina J. (2010), Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.

- Możdżeń M. (2018), Instytucje polityczne i proces budżetowy. Przeciwdziałanie tragedii wspólnych zasobów fiskalnych, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Muszyński K. (2019), Polityka regulacji zatrudnienia w Polsce: Kryzys ekonomiczny a destandardyzacja stosunków pracy, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- OECD (2013), Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation, [w:] OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-6-en.
- Pisarczyk Ł. (2019), The Crisis of the Collective Bargaining System in Poland, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Issue 1, s. 57-77, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/International+Journal+of+Comparative+Labour+Law+and+Industrial+Relations/35.1/IJCL2019003> 3.
- Pracodawcy RP (2020), Raport covid-owy. Z tarczą czy na tarczy? Legislacja w czasach zarazy, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, <https://pracodawcyrp.pl/opinie-raporty/raport-covid-owy-z-tarcza-czy-na-tarczy-legislacja-w-czasach-zarazy> (2021.07.22).
- Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2010-2019.
- Sprawozdania z działalności Rady Dialogu Społecznego za lata 2016-2020.
- Układy zbiorowe (2020), Układy zbiorowe pracy nie dla każdego pracownika, <https://solidarnosc.gda.pl/aktualnosc/uklady-zbiorowe-pracy-nie-dla-kazdego-pracownika-2/> (2021.07.22).
- Visser J. (2019) Trade Unions in the Balance, ILO ACTRAW Working Paper, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_722482.pdf.
- Wilczyński R. (2016), Problematyka zawierania układów zbiorowych pracy w zatrudnieniu tymczasowym, „Zeszyty Prawnicze”, 3/2016 (16), Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, s. 221-239.
- Włodarczyk P. (2017), Wpływ instytucji rynku pracy na zatrudnienie i bezrobocie, [w:] E. Kwiatkowski (red.), Instytucje rynku pracy w krajach OECD: Istota, tendencje i znaczenie ekonomiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Woźniak-Jęchorek B. (2013), Struktura rynku pracy w świetle ekonomii instytucjonalnej, „Gospodarka Narodowa”, nr 9 (265), wrzesień, s. 5-27.

Autorzy



Marcin Kędzierski

Lider zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, główny ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Od 2009 r. pracownik naukowy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, obecnie adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych. Ekspert w zakresie analizy polityki publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem szeroko rozumianej polityki edukacyjnej.



Bartłomiej Biga

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, rzecznik prasowy Centrum Polityk Publicznych. Zawodowo przekonuje ludzi, że ekonomia jest piękna, prawo nie musi być nudne, a naukowiec może mówić w sposób zrozumiały. Jest zaangażowany w ruch ekonomii wartości Open Eyes Economy (oees.pl). Prowadzi też bloga i podcast Wiedza Nieoczywista.



Maciej Frączek

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ekspert w wielu projektach badawczo-wdrożeniowych w zakresie rynku pracy oraz analizy polityk publicznych, m.in.: „Małopolski system analiz i programowania polityk rynku pracy” (ZPORR). Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji w tych obszarach.



Michał Możdżeń

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych. Od 2018 r. adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autor i współautor ponad trzydziestu publikacji naukowych z obszaru ekonomii politycznej, analizy polityk publicznych, zarządzania publicznego, teorii wyboru publicznego i nowego instytucjonalizmu. Uczestnik ponad 10 projektów badawczych i badawczo-wdrożeniowych o charakterze krajowym i międzynarodowym.

Autorzy



Marek Oramus

Członek zespołu

Ekonomista, od 2013 r. związany z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Uczestniczy w przygotowaniu i realizacji projektów badawczych i wdrożeniowych związanych m.in. z problematyką zarządzania publicznego, rewolucji przemysłowej 4.0, przedsiębiorczości oraz współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi.