

Mgr Karol Muszyński

Polityka prawa wobec regulacji zatrudnienia w Polsce.
Kryzys ekonomiczny a destandaryzacja stosunków pracy
Autoreferat pracy doktorskiej

1. Temat pracy oraz uzasadnienie wyboru

Ogólnoświatowy kryzys gospodarczy, który wybuchł w 2007-2008 r., został w dużej mierze zignorowany przez Polską socjologię oraz naukę prawa. Podejmowane w tych dwóch dyscyplinach badania i analizy odnoszące się do sytuacji pokryzysowej były skoncentrowane na zbliżonym problemie – wpływie kryzysu na rynek pracy oraz pozycję pracowników (wynikającą ze zmian prawnych lub perturbacji ekonomicznych). Bardziej szczegółowo funkcjonowaniem prawa pracy po początku oddziaływania kryzysu ekonomicznego na Polskę (czyli od 2008–2009 roku) zajęli się sami teoretycy prawa. W obliczu dużych trudności z podstawowymi pojęciami dyscypliny, a także świadomością głębokiej destandaryzacji stosunków pracy w Polsce, rozwinęła się dyskusja próbująca zaproponować zupełnie nowe sposoby rozwiązania problemu. Równocześnie, socjologia pracy i socjologia ekonomiczna rozwinęły szeroką debatę dotyczącą rozprzestrzenienia się niestandardowych form zatrudnienia oraz naruszeń prawa pracy. Nietypowy charakter i „głębokość” segmentacji rynku pracy, w tym naruszanie przepisów prawa pracy, są przez nie tłumaczone na rozmaity sposób, nie tylko z wykorzystaniem hipotez o słabości regulacyjnej (najczęściej używanych przez prawników) lub niedojrzałości rynku, ale także teorii zależności, umiejscowienia polskiego rynku pracy jako peryferii w globalnym systemie gospodarczym i trwałych cech polskiej gospodarki. Te perspektywy nie były z kolei uwzględniane przez naukę prawa.

Praca ma na celu połączenie perspektyw socjologii prawa, socjologii pracy i socjologii ekonomicznej w celu analizy polityki prawa wobec regulacji zatrudnienia i pokazania, że przemiany, którym podlegał polski rynek pracy w okresie po rozpoczęciu kryzysu ekonomicznego, w dużej mierze pozostawały spójne, a wręcz warunkowały skuteczność części polityk publicznych oraz elementów systemu instytucjonalnego Polski. Polityki nakierowane bezpośrednio

na przeciwdziałanie skutkom kryzysu ekonomicznego, w szczególności zawarte w ustawie antykryzysowej z 2009 r. oraz reformach z 2013 r., odegrały znikomą rolę. Rynek pracy uległ jednak znaczącej destandardyzacji, przejawiającej się podkopaniem znaczenia umów standardowych (tj. umów na czas nieokreślony) w kształtowaniu stosunków pracy. Odbiło się to poprzez dokonywanie naruszeń prawa pracy, a także przez szerokie wykorzystywanie umów niestandardowych, w szczególności zaś umów terminowych oraz umów cywilnoprawnych, w tym zawieranych z agencjami pracy tymczasowej. Destandardyzacja rynku pracy wynikała z przyjętych strategii politycznych, umożliwiała prowadzenie poszczególnych polityk publicznych i przyczyniła się do względnie efektywnego funkcjonowania polskiej gospodarki po kryzysie.

Przedmiotem analizy jest „polityka prawa” wobec regulacji zatrudnienia, przez co rozumiane są: polityki publiczne (czyli ciągi działań zmierzające do rozwiązania istotnych problemów publicznych) oraz inne zachowania podejmowane przez rząd, mające wpływ na kształt oraz sposób funkcjonowania instytucji, w obrębie których można kształtować zatrudnienie. Zastosowana definicja instytucji bierze pod uwagę trzy jej aspekty - formalne brzmienie (regulacje prawne), sposób jej wykorzystania (w jaki sposób aktorzy używają instytucji, w szczególności czy nie naruszają lub nie obchodzą jej celów) oraz nastawienie aktorów względem samej instytucji. W związku z tym pojęcie „polityki prawa” odnosi się zarówno do zmian legislacyjnych, jak i do działań faktycznych rządu, które wpływały na sposób funkcjonowania regulacji zatrudnienia, na przykład: nieadaptowanie instytucji w sytuacji, w której drastycznie rośnie skala ich nieprzestrzegania (polityka „dryfu”), decyzje odnoszące się do wydawania środków na polityki rynku pracy (w szczególności: polegające na niewydawaniu tych środków - polityka oszczędności) lub do kosztów pracy (działania mające wpływ na poziom opodatkowania lub koszty pracy; tu: polityka „presji” na wynagrodzenie minimalne). Istotnym aspektem analizowanym w pracy są także relacje między rządem a partnerami społecznymi (związkami zawodowymi i organizacjami

pracodawców). Należy podkreślić, że w granicach zainteresowania pracy są również działania mające wpływ na to, jak działa instytucja, nawet gdyby nie dochodziło do zmiany jej prawnej formy.

Ramy czasowe rozprawy to lata 2008/2009 (początek oddziaływania kryzysu ekonomicznego na gospodarkę i polityki publiczne w Polsce) do roku 2015 (koniec rządów koalicji PO-PSL). Praca nawiązuje jednak do wydarzeń z obu okresów rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005-2007 oraz od 2015 r.). PiS w latach 2005-2007 realizował szereg polityk istotnych z punktu widzenia polityki regulacji zatrudnienia, które później były kontynuowane przez koalicję PO-PSL (w szczególności realizację paradygmatu „taniego państwa”). Od roku 2015 partia z kolei kontynuuje proces „normalizacji” zatrudnienia cywilnoprawnego, co pokazuje pewien strukturalny problem, który został stworzony przez wieloletnią akceptację dryfu w regulacjach zatrudnienia - trudności wyrwania się z logiki specyficznej ścieżki rozwojowej.

2. Podejście badawcze, metodologia, podstawowe pojęcia teoretyczne

Zastosowane w pracy podejście badawcze, tj. nowy instytucjonalizm oraz ujęcie „zróżnicowania kapitalizmu”, zostało wybrane ze względu na wyróżniającą się możliwość przeprowadzenia wielopłaszczyznowej analizy uwzględniającej aspekty prawne, socjologiczne, ekonomiczne oraz polityczne. Socjologiczny nowy instytucjonalizm (neoinstytucjonalizm) umożliwia łączenie tych perspektyw oraz pozwala na dostrzeżenie dynamik zmiany odnoszących się nie tylko do reguł formalnych, ale również do zjawisk związanych z przekształcaniem faktycznego funkcjonowania instytucji i produkowanych przez nią rezultatów. Instytucje widziane są dynamicznie, poddawane ciągłym przekształceniom. Definicja instytucji wypracowana w nowym instytucjonalizmie pozwala na połączenie perspektyw jednostkowych (mikro) z perspektywami ogólnospołecznymi (makro), co umożliwia nawiązanie do klasycznych zagadnień podnoszonych w polskiej socjologii prawa odnoszących się do zagadnienia „destrukcji normatywności” na szczeblu indywidualnym oraz ich przełożenie

na funkcjonowanie mechanizmów na poziomie ogólnospołecznym. Podejście nie ignoruje przy tym uwarunkowań paradygmatów politycznych, lecz równocześnie - nie wpada w determinizm i nie prowadzi do przecenienia roli intencjonalności w historycznym rozwoju instytucji.

Dla pracy kluczowe są w szczególności wywodzące się z nowego instytucjonalizmu: rozumienie pojęcia instytucji; teoria zmiany instytucjonalnej oraz zagadnienie komplementarności. Instytucje definiowane są w pracy jako narzędzia koordynacji przekonań co do właściwych sposobów zachowań spośród różnych możliwości zachowań. Tworzą one normatywne (a nie kognitywne) oczekiwania, tj. takie oczekiwania, które nie ulegają zmianie, jeżeli nie dojdzie do ich faktycznej realizacji. Na skuteczność oddziaływania instytucji wpływa szereg czynników, w tym normatywne poparcie, jakim się cieszy, oraz mechanizmy jej egzekwowania, takie jak sankcje. Do instytucjonalizacji danego zachowania dochodzi, jeżeli struktura (społeczna) tworzy taki układ, w którym aktorzy są skłaniani do zachowywania się w pewien ustrukturyzowany sposób przyczyniający się do reprodukcji danego typu zachowania. Instytucja rozumiana jako równowaga może znacząco odbiegać od instytucji rozumianej w ścisłe formalnym sensie, w tym znaczeniu, że aktorzy mogą w sposób systematyczny i uporządkowany zachowywać się odmiennie lub wręcz sprzecznie z formalną podstawą instytucji i nie będzie to szkodzić jej „zinstytucjonalizowanemu” charakterowi. Ten rodzaj ujęcia instytucji również pozwala pracy konceptualizować zachowania sprzeczne z prawem jako „zinstytucjonalizowane”, jeżeli naruszenie formalnych reguł jest opłacalne lub daje aktorom korzyści, których normalnie by nie osiągnęli.

Teoria zmiany instytucjonalnej pochodząca z nowego instytucjonalizmu uwypukla znaczenie mechanizmów „zależności od ścieżki” w politykach publicznych. Możliwość radykalnej modyfikacji systemu instytucjonalnego jest ograniczona przez przyzwyczajenie się aktorów do konkretnych rozwiązań i piętrowe współzależności między elementami, które utrudniają ich zmianę. Z tego względu radykalne zmiany instytucjonalne dokonują się rzadko, a

przeważają zmiany stopniowe. Teoria stopniowych zmian instytucjonalnych wyróżnia cztery rodzaje zmiany: 1) przesunięcie polegające na zastąpieniu jednych reguł funkcjonowania innymi; 2) warstwowanie polegające na dodaniu nowych zasad do już istniejących bez ich usuwania, co efektywnie powoduje głębokie jej przekształcenie; 3) konwersję polegającą na istotnej zmianie funkcjonowania instytucji, przekierowaniu instytucji do nowych celów, zmianie funkcji, która odbywa się w obrębie reguł formalnych, bez ich zmiany; 4) dryf polegający na przekształceniu społecznego funkcjonowania instytucji, który odbywa się poprzez rosnącą skalę ignorowania przez aktorów danych regulacji formalnych. Konwersja i dryf są „ukrytymi” metodami zmiany instytucjonalnej, tj. mają miejsce bez zmiany reguł formalnych. Praca stoi na stanowisku, że zjawiska konwersji są spowodowane przez „wieloznaczność” reguł formalnych (rozumianą jako elastyczność lub niedookreśloność formalnych reguł, która pozwala na ich reinterpretację), zaś dryf - przez „wieloznaczność” funkcjonowania instytucji (rozumianą jako słabe rozwiązywanie problemów przez instytucję, jej niedostosowanie, brak normatywnego zaplecza lub mechanizmów egzekucji sankcji za jej naruszenie). Praca dodatkowo wyróżnia zamierzone i niezamierzone formy konwersji i dryfu. Ukryte sposoby zmiany instytucjonalnej mogą odbywać się bez zamierzenia twórców polityk publicznych, ale rządy mogą również wpływać na zachodzenie takich procesów. Istotnymi aspektami teorii zmian instytucjonalnych są zagadnienia „unikania winy”, tj. strategii, które mogą być stosowane przez rząd, aby zmniejszyć odpowiedzialność za podejmowane trudne decyzje, jak również problem „punktów zwrotnych”, tj. sytuacji, w których znacząco poluzowane są mechanizmy zależności od ścieżki, a zwiększa się pole twórców polityk publicznych do rekonstrukcji systemu instytucjonalnego. Jedną z takich sytuacji jest kryzys ekonomiczny.

Kolejnym wykorzystywanym pojęciem jest komplementarność. Komplementarność to opis relacji między dwiema instytucjami, w której funkcjonalność jednej z nich jest przynajmniej częściowo warunkowana przez inną instytucję (lub inne instytucje), a konkretniej - istnienie jednej

instytucji zwiększa efektywność innej instytucji. Komplementarność może zostać zaplanowana, jak również wytworzyć się w toku niezamierzonych modyfikacji instytucji, np. poprzez konwersję lub dryf.

Wykorzystywanie ujęcia zróżnicowania kapitalizmu należy tu widzieć jako uzupełniające względem nowego instytucjonalizmu. Zróżnicowanie kapitalizmu dopełnia analizę o użyteczne narzędzia umożliwiające śledzenie komplementarności (synergicznego dopasowania) między poszczególnymi elementami systemu instytucjonalnego. Polska gospodarka w ujęciu zróżnicowania kapitalizmu jest opisywana jako „gospodarka rynkowa zależna”, charakteryzująca się konkurencyjnością opartą o niskie koszty pracy, dużym stopniem zależności od kapitału zagranicznego, średnio sztywnym prawem pracy, słabymi związkami zawodowymi, bardzo niskim poziomem innowacyjności oraz nakładów na edukację. Równocześnie, co należy zauważyć, polska „zależna gospodarka rynkowa” odniosła istotne sukcesy gospodarcze. Praca dokonuje ponadto przeglądu istniejących propozycji teoretycznych dotyczących normalizacji czy wręcz instytucjonalizacji zachowań sprzecznych z prawem oraz stabilizacji słabości instytucjonalnej odnoszących się do państw Europy Środkowo-Wschodniej. Istniejąca literatura z zakresu nauk politycznych, socjologii ekonomicznej, studiów nad rozwojem oraz socjologii prawa wyraźnie pokazała, że defekty instytucjonalne rozumiane jako niespójności funkcjonowania instytucji lub naruszenia prawa mogą stać się nie tylko trwałe, ale pod pewnymi względami wręcz produktywnymi elementami funkcjonowania danego kontekstu. Praca rozszerza te wnioski na aspekty związane z funkcjonowaniem regulacji zatrudnienia. Rozprawa argumentuje, że destandaryzacja zatrudnienia standardowego w Polsce (rozumiana, przypomnijmy - jako wykorzystanie niestandardowych form zatrudnienia i naruszenia prawa pracy) była ostatecznie komplementarna względem prowadzonych po kryzysie polityk publicznych oraz poszczególnych elementów szerszego systemu instytucjonalnego Polski jako „zależnej gospodarki rynkowej” .

Praca wykorzystuje szereg danych ogólnodostępnych, a także uzyskanych osobiście w drodze informacji publicznej. Dane pochodzą m.in. z Banku Światowego, Eurostatu (w tym z Labour Force Survey), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Głównego Urzędu Statystycznego, Komisji Europejskiej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Narodowego Banku Polskiego, OECD, Państwowej Inspekcji Pracy, Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Urzędu Zamówień Publicznych i CBOS-u. Praca odnosi się również do licznych dokumentów stworzonych przez rząd, ministerstwa i urzędy, partie polityczne, związki zawodowe oraz organizacje pracodawców.

3. Struktura pracy

Praca składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów oraz zakończenia. Rozdział pierwszy zawiera teoretyczne ramy pracy. Opisuję w nim podstawowe pojęcia, nowy instytucjonalizm jako podejście badawcze, teorię stopniowych zmian instytucjonalnych oraz pojęcie komplementarności, a także charakteryzuję ujęcie zróżnicowania kapitalizmu (w tym aplikację tego podejścia do Polski - w postaci „zależnej gospodarki rynkowej”) oraz zastanawiam się, czym jest kryzys z punktu widzenia polityk publicznych.

W rozdziale drugim naszkicowany został wpływ kryzysu ekonomicznego na polską gospodarkę oraz podstawowe polityki nakierowane na przeciwdziałanie skutkom kryzysu prowadzone w Polsce: działania na polu monetarno-fiskalnym, politykę oszczędności oraz zmiany w regulacjach zatrudnienia. Wyróżniona została intencjonalna polityka antykryzysowa mająca na celu częściowe zliberalizowanie reguł, która zamknęła się w ramach ustawy antykryzysowej z 2009 r., reform z 2013 r. i zmian w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, a także nieintencjonalna politykę „dryfu” w regulacjach zatrudnienia. Dryf w regulacjach zatrudnienia został zaprezentowany poprzez prezentację zmieniającego się sposobu wykorzystania umów terminowych oraz

cywilnoprawnych form zatrudnienia, a także naruszeń prawa pracy. Dryf został uwarunkowany przez zjawisko „wieloznaczności funkcjonowania instytucji” zatrudnienia standardowego, czyli nierozwiązywania przez nią podstawowych problemów koordynacyjnych, brak normatywnego zaplecza oraz brak odpowiednich mechanizmów egzekwowania sankcji za naruszanie prawa pracy. Rozważony został również dryf w zbiorowych stosunkach pracy jako element kluczowy z punktu widzenia funkcjonowania regulacji zatrudnienia, a także polityczne uwarunkowania wybranej strategii częściowej liberalizacji i częściowego dryfu w regulacjach zatrudnienia. Te ostatnie będą dotyczyły zarówno kwestii relacji rządu oraz możliwości regulacyjnych do siły funkcjonujących na rynku pracy organizacji (tj. związków zawodowych i organizacji pracodawców), ale również tworzenia się nowego paradygmatu w zarządzaniu politykami publicznymi, kładł nacisk na „suwerenne” podejmowanie decyzji przez rząd i odizolowanie się od bezpośredniego wpływu aktorów społecznych na proces tworzenia prawa. Zostało to ukazane przy okazji rozważań, dlaczego w Polsce nie doszło do zawarcia paktu społecznego, choć wydawałoby się to dobre rozwiązanie z punktu widzenia dzielenia się przez rząd odpowiedzialnością za reformy przeprowadzane w trudnym politycznie i gospodarczo momencie.

W rozdziale trzecim podjęty został problem komplementarności przyjętych strategii względem regulacji zatrudnienia z innymi elementami systemu instytucjonalnego. Po pierwsze zostało wskazane, że dryf w regulacjach zatrudnienia odbywał się w ścisłej relacji do konwersji umów terminowych oraz cywilnoprawnych. Podmioty działające na rynku „uciekały” od zatrudnienia standardowego dzięki temu, że dokonano redefinicji i przekształcenia dotychczasowo istniejących konkurencyjnych instytucji - umów na czas określony, umów cywilnoprawnych i pracy tymczasowej - oraz wykorzystano je jako substytuty zatrudnienia standardowego. Konwersja umożliwiona została przez wieloznaczność funkcjonowania reguł formalnych. Niejasność ta - na skutek ukształtowania regulacji umów na czas określony, umów cywilnoprawnych (w tym zawieranych z osobami samozatrudnionymi) oraz pracy tymczasowej -

umożliwiła przekształcenie ich w zamienniki umów standardowych. Następnie zostało wskazane, że interakcja dryfu zatrudnienia standardowego oraz konwersji umów terminowych i cywilnoprawnych umożliwiła prowadzenie polityki „presji” na wynagrodzenie minimalne, realizację paradygmatu „taniego państwa”, a także pozostawała spójna z przewagą komparatywną niskich kosztów pracy oraz kulturą organizacyjną polskich przedsiębiorstw.

W czwartym rozdziale dokonane zostały ogólniejsze konceptualizacje. Destandaryzacja polskiego rynku pracy odegrała specyficzną rolę liberalizacji podjętej w gospodarce rynkowej typu zależnego. Praca odwołuje się tu do pojęcia „trajektorii” liberalizacji, stworzonego przez Kathleen Thelen. Trajektorię tę najlepiej widzieć jako zbliżoną do strategii politycznych przyjętych w koordynowanych gospodarkach rynkowych, przy czym znacznie większą rolę w Polsce odegrały zachowania naruszające prawo lub też sprzeczne z normatywnymi założeniami. Pozwoliło to na uzupełnienie teorii zróżnicowania kapitalizmu w jej zakresie dotyczącym zależnych gospodarek rynkowych. Po drugie, pokryzysowy rozwój wydarzeń w Polsce stworzył sytuację niezamierzonego dopasowania, tj. opisywane zdarzenia (interakcja dryfu zatrudnienia standardowego oraz konwersji umów terminowych i cywilnoprawnych) umożliwiły na uzgodnienie sprzeczności między prowadzonymi politykami publicznymi i elementami systemu instytucjonalnego. Presja na wynagrodzenie minimalne zwiększała wynagrodzenia pracowników, na których oszczędności przewidywał paradygmat taniego państwa oraz mogła szkodzić przewadze komparatywnej niskich kosztów pracy. Ucieczka od kodeksowych form zatrudnienia na rzecz zatrudnienia niestandardowego pozwoliła jednak na uzgodnienie, a wręcz wzajemne zwiększanie skuteczności przez polityki publiczne. Przez „niezamierzony” charakter tego dopasowania, znacznie obniżona jest możliwość wpływania na ten system. Zostało to zaprezentowane na przykładzie polityk podejmowanych przez rząd PO-PSL względem regulacji zatrudnienia w późniejszym okresie, tj. oskładkowania umów cywilnoprawnych, które wykazują cechy „normalizacji” zatrudnienia cywilnoprawnego.

4. Ustalenia rozprawy

Intencjonalna polityka skoncentrowana na uelastycznianiu części regulacji, podjęta w ustawie antykryzysowej z 2009 r., reformach z 2013 r. oraz zmianach w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, odegrała niewielką rolę. Choć rząd stosował rozbudowane strategie „unikania winy”, za wyjątkiem wzrostu zatrudnienia tymczasowego, nie obserwujemy dużego wpływu reform na rynek pracy. Siłą napędową intencjonalnej polityki były koncepcje polityczne partii rządzącej, która „wykorzystała” kryzys do realizacji własnego programu wyborczego, zaś reforma (mimo swojej faktycznie bardzo ograniczonej roli) nakierowana była na ułatwienia wykorzystywane faktycznie głównie przez silne podmioty gospodarcze, które w znacznie większym stopniu skorzystały w szczególności z wydłużenia okresów rozliczeniowych. Stopień wykorzystania subsydiów na wynagrodzenia był marginalny.

Drugi komponent - nieintencjonalnych zmian opartych o dryf - polegał na nieadaptowaniu instytucji zatrudnienia standardowego w warunkach rosnącej destandardyzacji, przejawiającej się zarówno naruszeniami prawa pracy (głównie o charakterze „ekonomicznym”, związanym w szczególności z czasem pracy), jak i „uciekaniem” podmiotów gospodarczych w stronę wykorzystania różnych form zatrudnienia niestandardowego. Umowy na czas określony były popularne w Polsce przed kryzysem, po jego wybuchu zaczęły być jednak zawierane na bardzo długi czas (65–70% na okres dłuższy od roku; 30% na dłużej niż trzy lata). Znaczną popularność zdobyły umowy cywilnoprawne - w 2007 r. pracowało na nich ok. 700 tys. pracowników (4–4,5% ogółu), zaś w 2014 r. ok. 1–1,2 mln (6–7% ogółu pracujących). Nastąpił wyraźny wzrost wykorzystywania umów cywilnoprawnych w sposób sprzeczny z prawem, tj. w sytuacjach, w których powinna zostać zawarta umowa kodeksowa. Odsetek przedsiębiorstw, w których stwierdzono tego typu naruszenia wzrósł z 3,9% w 2007 do 19,7% w 2013 r. i ustabilizował się na poziomie 19% w 2014 r. Bardzo dużą popularność zdobyły w szczególności umowy

cywilnoprawne w agencjach pracy tymczasowej – między 2006 a 2015 rokiem liczba osób skierowanych do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego wzrosła z 140 tysięcy do 415 tysięcy. Równocześnie uprawnienia pracowników kodeksowych były coraz częściej łamane - po kryzysie wzrosła w szczególności intensywność naruszeń o charakterze „ekonomicznym”, tj. umożliwiającym pracodawcom oszczędności, takich jak np. nie wypłacanie rekompensat za pracę w godzinach nadliczbowych, za przekroczenia tygodniowej normy czasu pracy, oraz związane z ewidencjonowaniem czasu pracy, które również umożliwiają istotne oszczędności.

Dryf zatrudnienia standardowego związany był z dużą „wieloznacznością” funkcjonowania instytucji zatrudnienia standardowego. Zatrudnienie standardowe nie było dostosowane do potrzeb aktorów społecznych (instytucja ta pozostała relatywnie sztywna i niedostosowana do pewnych sektorów gospodarki; klin podatkowy nakładany w szczególności na osoby mniej zarabiające był wysoki i skłaniał do „uciekania” od tej formy zatrudnienia), nie posiadało odpowiedniego normatywnego zaplecza (prestż prawa i moralność podatkowa były niskie), zaś mechanizmy egzekwowania formalnej strony instytucji były bardzo słabe (niska siła przetargowa pracowników; słabe związki zawodowe; słaba inspekcja pracy). Sytuację pogłębił dryf w zbiorowych stosunkach pracy. Politycznie, nieintencjonalna polityka w regulacjach zatrudnienia była uwarunkowana przez strategię „unikania winy” za trudne z punktu widzenia wyborczego reformy oraz specyficzny, przyjęty przez ówczesny rząd PO-PSL paradygmat polityczny zarządzania modernizacją, koncentrujący się na unikaniu przeprowadzania trudnych, budzących nadmierne kontrowersje lub powodujących szerokie dyskusje reform (polityka „dryfu” w wąskim tego słowa znaczeniu). Istotną rolę odgrywa tu również konsolidacja struktury procesu legislacyjnego. Nowa „filozofia” tworzenia prawa zakładała marginalizację roli partnerów społecznych, którzy mogliby zareagować na kryzys w zakresie regulacji zatrudnienia w sposób odmienny od narzuconego centralnie przez politycznych decydentów (taka próba została częściowo podjęta za sprawą

porozumień autonomicznych wynegocjowanych w marcu 2009 r.). Nowy paradygmat, który miał teoretycznie upodmiotowić partnerów społecznych, w warunkach niskiej kultury współpracy oraz słabości tychże partnerów, jeszcze bardziej zmarginalizował ich rolę. „Suwerenna” polityka rządu PO-PSL względem związków zawodowych, mająca częściowe korzenie w słabych kontaktach partii koalicji rządzącej ze związkami zawodowymi (odmiennie niż wcześniejsze rządy), miała swoje głębsze, strukturalne korzenie.

Dryf zatrudnienia standardowego w Polsce nie polegał na tym, że regulacje były „po prostu” nie przestrzegane. Dryf odbywał się w ścisłym związku z konwersją zatrudnienia terminowego oraz cywilnoprawnego, uwarunkowaną wieloznacznością reguł formalnych. Zawieranie umów na czas określony było dla pracodawców bardzo korzystne. Umowy te były łatwiejsze do wypowiedzenia (krótsze okresy wypowiedzenia, brak konieczności sporządzenia uzasadnienia i skonsultowania się ze związkami zawodowymi), mogły być zawierane na bardzo długi okres czasu, a ich wykorzystanie nie musiało być w żaden sposób uzasadnione. Umowy cywilnoprawne wiązały się z jeszcze większymi korzyściami dla pracodawców, pozostawały bowiem poza zakresem regulacji ochronnych prawa pracy, a więc nie trzeba było przestrzegać ani norm czasu pracy, konieczności dawania prawa do wypoczynku, płatnego urlopu, ani płacić wynagrodzenia minimalnego. Możliwości ich zawierania również były bardzo szerokie, ze względu na przyjętą w Polsce metodę rozgraniczania zatrudnienia cywilnoprawnego od pracowniczego, opartą o bardzo wieloznaczną metodę typologiczną, która w praktyce - w wyniku stanowiska judykatury - przyznawała prymat autonomii stron. „Skonwertowane” zostało również zatrudnienie z agencjami pracy tymczasowej. Sformułowanie mające pierwotnie na celu ograniczenie stosowania umów cywilnoprawnych z art. 26 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych było obarczone wadą legislacyjną, co umożliwiło reinterpretację postanowienia tak, że dopuszczone zostało wykorzystywanie umów cywilnoprawnych do zatrudniania pracowników tymczasowych. W wyniku tego,

około połowy z bardzo licznej grupy pracowników agencji pracy tymczasowej wykonuje pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.

Zjawisko dryfu zatrudnienia standardowego oraz konwersji zatrudnienia niestandardowego nie ograniczało się jednak do strategii dostosowawczych indywidualnych aktorów gospodarczych, pozostając komplementarnym względem części polityk publicznych prowadzonych po kryzysie ekonomicznym, a także względem trwałych charakterystyk polskiego systemu instytucjonalnego. Konwersja umów cywilnoprawnych umożliwiała prowadzenie polityki „presji” na wynagrodzenie minimalne. Szybkie wzrosty wynagrodzenia minimalnego (wynagrodzenie minimalne wzrosło z ok. 35% wynagrodzenia przeciętnego w 2007 r. do 45% 2015 r.), które normalnie powodują wzrost bezrobocia, były „buforowane” w sensie kosztów społecznych poprzez wypychanie pracowników na umowy cywilnoprawne - znajdujące się poza wynagrodzeniem minimalnym, ale wciąż oferujące dochód pracownikom. Realizacja kluczowego z punktu widzenia polityki oszczędności paradygmatu „taniego państwa” była z kolei uzależniona od naruszeń prawa lub wykorzystywania umów cywilnoprawnych przez podwykonawców organów sektora publicznego. Na skutek wymogów przejrzystości finansowej, walki z korupcją, dużego napływu środków oraz w warunkach dużej wieloznaczności reguł formalnych, urzędnicy zwrócili się w stronę kryterium najniższej ceny i wybierali oferty w procedurze zamówień publicznych, które musiały zakładać naruszanie prawa pracy przez firmy, które wygrywały przetargi.

Interakcja dryfu zatrudnienia i konwersji umów terminowych była również komplementarna względem cech polskiej gospodarki, którą najlepiej opisać jako „gospodarkę rynkową zależną”, opartą o produkcję dóbr o średnio-niskiej wartości dodanej i przewagę komparatywną niskich kosztów pracy. W gospodarkach, w których reguły formalne są generalnie efektywne i wykorzystywane przez aktorów, zjawisko ich omijania wywołuje negatywne konsekwencje, ponieważ dezintegruje on „podpięte” pod niego struktury obniżające koszty koordynacji, co wywołuje szkodliwe konsekwencje dla przewag

komparatywnych (na przykład przewaga komparatywna stopniowych innowacji może zostać podkopana na skutek destandardyzacji zatrudnienia, które wywoła negatywne konsekwencje dla systemu szkoleń zawodowych). Negatywne efekty gospodarcze nie występują w zależnej gospodarce rynkowej, ponieważ jego przewagą komparatywną są przede wszystkim niskie koszty pracy. Naruszenie prawa pracy oraz kreatywne wykorzystywanie różnych form instytucjonalnych sprzecznie z ich normatywnym przeznaczeniem (umowy na czas określony zawierane na wiele lat; umowy cywilnoprawne wykorzystywane w miejsce umów o pracę) należy widzieć jako realizację strategii „innowacyjnych” nakierowanych na poszukiwanie możliwości ograniczania kosztów pracy. Jednoznaczne w sensie funkcjonowania, silnie zabezpieczone oraz egzekwowane regulacje zatrudnienia utrudniają bowiem konkurencję kosztową, ustawiając pewien twardy standard, poniżej którego nie można zejść. Przestrzeganie tego jednolitego standardu pozwala na uzyskanie emergentnych zysków, które przekraczają indywidualne strategie. Dobrym przykładem jest polityka presji na wynagrodzenie minimalne, która w państwach rozwiniętych bardzo często ma na celu pobudzać pracodawców do zwiększania produktywności pracowników poprzez inwestowanie w innowacje, zaś w Polsce skłoniła ich do „innowacji” w postaci rozszerzonego wykorzystania niestandardowych form zatrudnienia. Istotną rolę w rozwoju niestandardowości odegrały przedsiębiorstwa zagraniczne, szczególnie przyciągane przez niskie koszty pracy, a także samo państwo. Jak widzieliśmy na przykładzie realizacji paradygmatu „taniego państwa”, podmioty państwowe pośrednio promowały ową „innowacyjność” opartą o sprzeczne z prawem lub normatywnymi założeniami strategię wśród przedsiębiorstw.

Kolejnym elementem wobec którego interakcja dryfu i konwersji była komplementarna, była kultura organizacyjna polskich przedsiębiorstw. Wykorzystywanie umów na czas określony zawieranych na długi czas, łamanie regulacji zatrudnienia, używanie umów cywilnoprawnych, itd. pozwalało na multiplikację niestandardowości, co było kluczowe z punktu widzenia metod

zarządzania opartych o nieformalność, „uosobowione” relacje, autorytarne metody zarządzania, czy dyscyplinowanie pracowników.

Co więcej, interakcja dryfu i konwersji miała jeszcze dwie dodatkowe funkcjonalności. Po pierwsze, stanowiła specyficzną formę liberalizacji polskiego rynku pracy - rozwój niestandardowych form zatrudnienia oraz naruszeń prawa pracy pełnił funkcjonalny odpowiednik uelastycznienia prawa pracy. Po drugie, dryf i konwersja przyczyniły się do wytworzenia sytuacji niezamierzonego dopasowania w Polsce, tj. uzgodniła sprzeczności między prowadzonymi politykami publicznymi oraz elementami systemu instytucjonalnego. Polityka presji na wynagrodzenie minimalne, paradygmat taniego państwa oraz przewagi komparatywne niskich kosztów pracy były przynajmniej częściowo ze sobą sprzeczne. Rząd, podnosząc wynagrodzenie minimalne, mógł zaszkodzić efektywności działań polegających na obniżaniu kosztów pracy w ramach paradygmatu taniego państwa oraz przewagom komparatywnym polskiej gospodarki. Sprzeczności te zostały jednak uzgodnione dzięki powstaniu, na skutek adaptacji dokonywanych przez aktorów społecznych, szerokiej możliwości obniżania kosztów poprzez omijanie wynagrodzenia minimalnego. Presja na wynagrodzenie minimalne przyczyniała się do „wypychania” pracowników na umowy niestandardowe, co umożliwiało podejmowanie strategii obniżania kosztów przez przedsiębiorców świadczących usługi na rzecz sektora publicznego, co z kolei zwiększało efektywność polityki taniego państwa. Równocześnie, efektem strategii podejmowanych przez podwykonawców na skutek chęci spełnienia oczekiwań kosztowych sektora publicznego, było powstanie relatywnie szerokiej możliwości zatrudnienia dla zwalnianych z umów kodeksowych pracowników - na umowach cywilnoprawnych. Teoretycznie sprzeczne polityki zostały uzgodnione, a wręcz stworzyły między sobą komplementarność.

Praca proponuje aplikację ustaleń do bieżących problemów polskiego rynku i prawa pracy. Fakt, że rynkowi aktorzy wypracowali metody radzenia sobie z niespójnościami polityk publicznych i elementów systemu

instytucjonalnego w produktywny sposób z jednej strony umożliwiło Polsce utrzymanie relatywnie wysokiego wzrostu gospodarczego, z drugiej zaś stanowi - paradoksalnie - dużą przeszkodę. Umowy niestandardowe i naruszenia prawa pracy stały się dobrze dopasowanymi elementami polskiego systemu instytucjonalnego. Praca sugeruje, że istnieją rozmaite metody poradzenia sobie z problemem destandardyzacji - od reformowania samej umowy o pracę, aż do rozszerzenia szeroko rozumianego państwa opiekuńczego. Wszystkie będą jednak kosztowne i bardzo trudne politycznie.